

米国における国家機密の指定と解除：わが国における秘密保全法制の検討材料として

著者	永野 秀雄
出版者	法政大学人間環境学会
雑誌名	人間環境論集
巻	12
号	2
ページ	1-102
発行年	2012-03
URL	http://hdl.handle.net/10114/7158

米国における国家機密の指定と解除

—わが国における秘密保全法制の検討材料として—

永野秀雄

はじめに

国家は、国益の保護を目的として、国家機密を保全しなければならない。国家機密の保全が十分に機能せず、外部に漏れいすれば、重大な不利益を被ることになる。たとえば、外交交渉の前提となる機密情報が、事前に相手国に漏れていれば、その結果は不利なものになる。また、防衛機密が他国に漏れれば、対抗措置をとれられてしまう恐れがあるばかりか、同盟国からも信用されなくなる。

その一方、国家機密の範囲が必要以上に拡大されると、民主主義の存続・発展にとって脅威となる。国家機密とされた情報は、原則として、情報公開制度の対象外となるので、国民による監視が届かない。マスコミによる取材も、制限される場合がある。さらに、国会による行政に対する民主統制すら、機能不全に陥りかねない。このため、国家機密に関する制度を設計・運営するにあたっては、国益の確保と、民主主義制度とのバランスをいかにとるかが常に問われることになる。

わが国では、2011年に8月に、有識者会議の報告書「秘密保全のための法制の在り方について」が「政府における情報保全に関する検討委員会」へ提出され、秘密保全法制の整備のための法案化作業を進めること等が決定された。同報告では、(1) 秘密保全法制の必要性・目的、(2) 秘密の範囲、(3) 秘密の管理、

(4) 罰則、(5) 法形式、(6) 国民の知る権利等との関係、(7) 立法府及び司法府に関する意見が述べられている。

筆者は、現在、国家機密法制に関する書籍を執筆しているが、このうち「米国における国家機密の指定と解除」の部分の先に公表することにした。

以下では、米国の機密指定制度とその解除に関して、①その歴史の変遷、②オバマ大統領が発した大統領令13526号に基づく機密指定制度の概要、③オバマ大統領による機密指定に関するその他の大統領令、④国務省による対外政策歴史資料の公開、⑤インテリジェンス活動に対する行政監察、⑥機密指定制度の実施状況、⑦行政府の機密保全費用について概観する。

I 機密指定制度の歴史の変遷

米国では、機密指定制度は、主に大統領令によって規定されてきた。もちろん、連邦議会にも、機密指定に関する立法を制定する権限がある。たとえば、議会は、原子力エネルギー法¹⁾において核関連の制限データ (restricted data) を保護する機密指定制度を構築した。また、米国の安全保障にとって脅威をもたらす可能性のある発明を秘密化する特許秘密法 (Invention Secrecy Act)²⁾ 等を制定してきた。

しかし、本稿では、これらの立法については踏み込まず、あくまでも機密指定制度の根幹を定めている大統領令を中心に考察する。

A 建国後の機密指定

米国政府が、機密指定を最初に行なったのは、1774年の大陸会議における決定によるものであるとされている。また、大統領による最初の機密指定は、1790年に、ジョージ・ワシントン大統領がインディアン部族との交渉内容を議会に報告したときになされたという。

その後、19世紀後半までに行われた機密指定は、外交交渉や戦時における一定の情報に限定されていた。これ以外の分野で機密指定が最初になされたのは、1869年の大統領令による陸軍の軍事防御施設に関するものであるとされている。

B 第2次世界大戦に向けた機密指定制度の確立

現在、米国の機密情報は、その重要性に従って区分され、管理されている。

このような形の機密指定制度は、フランクリン・D・ルーズベルト大統領（民主党）が1940年3月に署名した大統領令8381号³⁾によって確立した。

この大統領令の適用範囲は広く、軍の部隊、施設、計画などに関連する全ての情報を機密指定することができた。第2次世界大戦中は、この大統領令により機密指定が行われ、原子爆弾の開発・製造を目指したマンハッタン計画も、その対象となった。

米国が第2次世界大戦に参戦した後は、さらに機密情報の範囲が拡大されている。具体的には、1942年に、戦争情報局（Office of War Information）が、機密指定の範囲を広げる機密情報規則を定めている。この規則の下では、国家安全保障を脅かす情報、戦争の遂行に妨げとなる情報、行政の内部情報として制限すべき情報は、軍事情報以外のものであっても機密指定を行なうことができた。

C 戦後における機密指定制度の修正

第2次世界大戦後、トルーマン大統領（民主党）は、戦時中に機密情報の範囲が拡大しすぎたと考え、1950年2月に大統領令10104号⁴⁾を発し、機密指定権をもつ行政機関を、国防総省に限定した。また、この大統領令により、現在も使われている機密（top secret）、極秘（secret）、秘（confidential）という3種類の機密分類が定められた。

しかし、機密指定権をもつ行政機関を国防総省に限定するという政策には、無理があった。これでは外交関係についての機密保全ができなくなってしまう。このため、同大統領は、翌1951年に大統領令10290号⁵⁾を発し、機密指定権を、軍事に関係しない行政機関にも拡大した。また、この大統領令では、機密レベルを指定する際には、国家安全保障上の利益を考慮したうえで、なるべく低いレベルの機密指定を行うべきであるとの原則が定められた。さらに、過去に機密指定された情報を、その後どのように機密解除するかについても規則が設けられた。

しかし、機密指定を行なえる行政機関を拡大した大統領令10290号は、議会、マスコミから大きな反発を受けた。このため、政権交代後、アイゼンハワー大統領（共和党）は、1953年11月に大統領令10501号⁶⁾を発し、批判の多かった大統領令10290号を事実上廃止して、機密指定ができる行政機関を大幅に縮小した⁷⁾。

D ケネディ大統領からジョージ・W・ブッシュ大統領まで

このような形で、戦後の機密指定制度の大枠は定められた。しかし、同制度は、政権交代が起きるたびに、大統領の所属する政党の国家機密政策を反映して、幾度も改定されてきた。一般化すると、民主党の大統領は機密指定を制限する傾向にあり、共和党の大統領は拡大するという傾向がみられる。ここでは、政権交代により、米国の機密指定制度がどのように変遷してきたのかをみてみたい。

まず、ケネディ大統領（民主党）は、1961年の大統領令10964号⁸⁾により、アイゼンハワー大統領が発した大統領令10501号を一部修正して、①機密区分を3類型から4類型に変更するとともに、②一部の例外を除き、機密類型ごとに、機密解除に服する期間を設定した。また、③この大統領令により、故意に機密情報を開示した個人に対する罰則が定められた⁹⁾。

ニクソン大統領（共和党）は、1972年3月に大統領令11652号¹⁰⁾を発した。この大統領令では、機密文書の表示制度や、機密に関与する者への教育訓練制度などが定められた。また、この大統領令により、機密情報をその重要性に従って3類型に区分する制度が最終的に確定し、現在に至っている¹¹⁾。

カーター大統領（民主党）が1978年7月に発した大統領令12065号¹²⁾では、機密指定要件のひとつを厳格化する改定がなされた。従来、機密指定にあたっては、国家の安全保障に「損害」を与える恐れがあることが、その指定要件とされていた。しかし、同大統領は、単なる「損害」では機密指定の範囲が広くなりすぎるとして、これを「特定しうる損害」という文言に変更した。この改定により、機密指定にあたり想定される損害を特定することが要件となったので、機密指定の範囲が限定されることになった。また、この大統領令により情報保全監察局（Information Security Oversight Office）が設置され、機密保全制度の運用に対する行政監察が実施されることになった。

レーガン大統領（共和党）は、1982年4月に発した大統領令12356号¹³⁾において、カーター大統領が改訂した「特定しうる損害」等の機密指定要件をより緩やかなものに変更した。この変更により、機密指定の範囲は、大きく広がった。

クリントン大統領（民主党）は、まず1994年11月に発した大統領令12937号により、米国国立公文書館（National Archives of the United States）に所蔵されている大量の文書（機密解除審査を受けていないものを含む）をリスト化し、その機密解除を命じている¹⁴⁾。その後、1995年4月に発せられた大統領令12958

号¹⁵⁾により、レーガン大統領が定めた大統領令12356号を事実上廃止した。この大統領令12958号では、機密指定の範囲を大幅に限定するとともに、過去に機密指定された情報を積極的に公開するための規定が設けられた。しかし、この大統領令により、多くの機密情報が十分な審査を受けずに自動的に機密解除されたことから、国家安全保障上の観点から問題が生じた。このような事態に対し、クリントン大統領は、1999年の大統領令13142号¹⁶⁾により、国家安全保障を脅かす可能性のある情報を不開示とする改定を行っている¹⁷⁾。

ジョージ・W・ブッシュ大統領（共和党）は、2003年3月に発した大統領令13292号¹⁸⁾により、クリントン大統領の発した大統領令12958号を大きく改定した。この大統領令では、テロ防止策等に関する情報を機密情報にするとともに、機密保全を強化している。

E オバマ大統領による機密指定制度改革

オバマ大統領（民主党）は、大統領に就任した2009年1月21日に、行政機関の長に宛てた「透明性があり開かれた政府」と題された覚書を発表した。この覚書では、同政権が、かつてないレベルで開かれた政府を構築すると宣言されている¹⁹⁾。

また、同大統領は、同日に、米国の情報公開法である「情報自由法」に関する覚書を出している²⁰⁾。この覚書では、開かれた政府の実現には、情報自由法が大きな役割を果たすことを強調し、行政機関の長に対し、同法に基づき、積極的な情報開示策をとるように求めている。また、司法長官に対し、①情報自由法に関する指針を定め、これを連邦行政規則集で公表するとともに、②各行政機関が大統領令13392号²¹⁾に基づき発行する情報自由法報告書を精査するように求めている²²⁾。さらに、③連邦行政管理予算局長に対し、政府情報を市民に広く開示するために、行政機関に適用されている指針を見直し、これを連邦行政規則集に公表するように求めている²³⁾。

その後、同大統領は、これまでの機密指定制度を改革するために、「機密情報及び政府管理情報」と題された覚書を2009年5月27日に公表した。この覚書では、後日、機密指定制度と政府管理情報（後述）に関する新たな大統領令を出すために、関連する行政機関に対し、改革案の提出を求めている²⁴⁾。

そして、2009年12月29日、オバマ大統領は、「機密指定された国家安全保障情報（Classified National Security Information）」と題された大統領令13526

号²⁵⁾ (以下「本大統領令」という。)を発した。本大統領令は、従来の機密指定制度を大きく変更するものであり、現在の米国における機密指定制度の主たる根拠規定となっている。後で、その内容を概説したい。

また、オバマ大統領は、この大統領令13526号が公布された日に、同命令の施行に関する覚書を発した²⁶⁾。その後、情報保全監察局は、本大統領令の施行規則 (以下「本大統領令施行規則」という。)を2010年6月25日に公布している²⁷⁾。

なお、オバマ大統領は、本大統領令の他にも、機密指定制度に関する3つの大統領令を発している。これらについても、本大統領令の後にまとめて説明したい。

F 過剰機密削減法の成立

連邦議会でも、機密情報の削減に関する立法が制定された。オバマ大統領は、2010年10月7日、この過剰機密削減法 (Reducing Over-Classification Act)²⁸⁾に署名し、同法は成立した。

この法律は、過剰な機密指定と、不適切な情報共有とが、全米同時多発テロ事件を未然に防ぐことができなかったとする9/11委員会による報告をもとに、過剰な機密指定をなくすことを目的としている。また、本法は、連邦政府、州、地方自治体、インディアン部族、及び民間部門との情報共有を促進することを目指している²⁹⁾。

II 大統領令13526号による機密指定制度の概要

ここでは、米国における現行の機密指定制度を概観する。具体的には、オバマ大統領が発した大統領令13526号 (本大統領令)における機密指定制度の内容を見ていくことにする³⁰⁾。

具体的には、①原機密指定、②機密指定の対象となりうる情報、③機密情報のレベル、④機密指定権、⑤機密指定の禁止と制限、⑥機密指定に関する行政機関内部からの異議申立て、⑦機密指定指針の包括的見直し、⑧派生機密の利用、⑨機密解除の期間・延長・例外、⑩機密解除と機密レベルの格下げ、⑪自動機密解除、⑫システムの機密解除審査、⑬必要的機密解除審査、⑭機密情報の移管、⑮情報開示請求に対するグローマ拒否・移送等に関する規定、⑯国家機密解除センター、⑰機密情報の保全、⑱プログラム指令、⑲情報保全監察局

と同局長の役割、②省庁間機密指定審査委員会、③一般的責任規定、④罰則、⑤雑則の順に説明する。

A 原機密指定

1 原機密指定の4要件

本大統領令の実体規定は、第1編「原機密指定 (Original Classification)」から始まっている³¹⁾。原機密指定とは、国家安全保障のために、機密指定を最初に行うことをいう³²⁾。

この原機密指定を行う場合には、4つの要件を満たす必要がある。その要件とは、①原機密指定を行う権限をもつ者 (原機密指定者、original classification authority)³³⁾が、当該情報を機密指定すること、②機密指定の対象となる情報が、連邦政府により保有・作成・管理されていること、③機密指定の対象となる情報が、本大統領令1.4条 (後述) の定める機密指定の対象となる類型に該当する情報であること、及び、④もしもこの情報が、正当な権限によらずに開示されたときは、国家安全保障上の利益 (国際テロリズムからの防衛も含む) に損害がもたらされる結果が生じることを、原機密指定者が合理的に予期しえると決定し、かつ、その損害を特定又は記述できることである (本大統領令1.1条 (a) 項)。

これらの要件のうち最初の3つは、機密指定を最初に行う権限のある者が、連邦政府の情報のうち、機密指定しうる類型のものを機密指定するということであるから、当然の要件と言える。4つめの要件も、その前半部分は、このような情報が不適切に開示された場合、国家安全保障上の損害が生じると合理的に予期しうるとの決定を原機密指定者が下すということであるから、特に厳しい要件ではない。しかし、後半部分における国家安全保障上の損害を特定・記述できるという要件は、安易に機密指定が行われることを抑止する要件になっている。

2 原機密指定に関する特則

本大統領令では、この原機密指定の要件に関して、注意規定と推定規定が置かれている。

まず、特定の情報を機密指定する必要性に重大な疑義がある場合には、機密指定をしてはならないとの規定が置かれている (1.1条 (b) 項前段)³⁴⁾。これは、

過度の原機密指定を回避するための注意規定である。

また、機密情報と同一の情報、又はこれに類する情報が正当な権限なしに開示されたという事実をもって、機密情報を自動的に機密解除してはならないと定められている(1.1条(c)項)。これは、機密解除に関する注意規定である。

そして最後に、外国政府に関する情報が正当な権限なしに開示されるという事態は、米国の国家安全保障に損害を引き起こすものと推定されると規定されている(1.1条(d)項)。この推定規定は、前述した原機密指定に関する第4の要件に関する特則であり、原機密指定を容易にするとともに、外国政府の情報に関する情報開示請求がなされた場合に盾となる機能を果たしている³⁵⁾。

B 機密指定の対象となりうる情報

機密情報の範囲が無限定に広がると、民主主義にとって危険である。このため、政府が機密指定しうる情報の範囲や類型を特定し、限定する必要がある。

本大統領令では、その1.4条で、以下の類型に該当する情報でなければ、機密情報として指定しえないと定めている。

その情報類型とは、(a) 軍事計画、武器システム、又は作戦、(b) 外国政府情報、(c) インテリジェンス活動(秘密活動を含む)、インテリジェンスに関する情報源、方法、又は暗号、(d) 機密情報源を含む連邦政府の外交関係又は外交活動、(e) 国家安全保障に関連する科学的、技術的、経済的事項、(f) 核物質又は核施設に対する安全防護策に関する連邦政府プログラム、(g) 国家安全保障に関連するシステム、施設、社会基盤、プロジェクト、計画、防護サービスの脆弱性又は能力、又は、(h) 大量破壊兵器の開発、生産、利用に関する情報である(1.4条)。

ここで示された機密指定の対象となる情報類型は概ね妥当であり、このような形で明白に規定されていることは、評価できる。

C 機密情報のレベル

本大統領令では、機密情報のレベルを、その重要性に応じて3つの類型に分けている(1.2条(a)項)。そして、この3類型に対応して、異なる機密保全対策がとられている。

まず、第1の類型である「機密(top secret)」とは、当該情報が権限なく開示された場合、国家の安全保障に例外的に重大な損害をもたらすことが合理的に予期しうるもので、原機密指定者がその損害を特定又は記述することができる

情報に該当するものをいう(1.2条(a)項(1)号)。

第2類型の「極秘(secret)」とは、当該情報が権限なく開示された場合、国の安全保障に重大な損害をもたらすことが合理的に予期しうるもので、原機密指定者がその損害を特定又は記述することができる情報に該当するものをいう(1.2条(a)項(2)号)。

第3類型の「秘(confidential)」とは、当該情報が権限なく開示された場合、国の安全保障に損害をもたらすことが合理的に予期しうるもので、原機密指定者がその損害を特定又は記述することができる情報に該当するものをいう(1.2条(a)項(3)号)。

このように、機密情報のレベルは、国の安全保障にもたらされる損害が、①「機密」では例外的に重大な損害、②「極秘」では重大な損害、③「秘」では損害、という分類がなされている。

行政機関が、この3類型以外の機密類型を用いると、本大統領令による規制が機能しなくなる恐れがある。このため、連邦政府が機密情報を特定する場合、立法が特に定める場合を除き、この3つの類型と異なる用語を用いてはならないと規定されている(1.2条(b)項³⁶⁾)。

なお、ある情報がどの機密レベルに該当するかを判断する場合、そのレベルにつき重大な疑義がある場合には、より低いレベルによる機密分類がなされなければならないと規定されている(1.2条(c)項)。この規定には、原機密指定者が、高いレベルの類型で機密指定を行うことを抑止するねらいがある。

D 機密指定権

1 機密指定者の限定

本大統領令では、1.3条において、機密指定権(classification authority)について定めている。

まず、原機密指定者を、①大統領と副大統領、②大統領が指定した行政機関の長と上級幹部職員³⁷⁾、及び、③1.3条(c)項(後述)により権限を委任された連邦政府職員に限定している(1.3条(a)項)。これらの者は、原機密指定者(original classification authority)と呼ばれている。もっとも、この規定だけでは、具体的な原機密指定者の範囲を十分に限定しえない。このため、オバマ大統領は、別の大統領令により、具体的な原機密指定者を特定している³⁸⁾。

なお、あるレベルの機密情報を指定できる機密指定者には、それよりも下位

の機密レベルに関する機密指定権もあることが確認的に規定されている（1.3条（b）項）。

2 原機密指定権の委任

原機密指定権の委任については、本大統領令1.3条（c）項で規定されている。原機密指定権が、無制限に委任されてしまうと、原機密指定者を特定した意味がなくなることから、重要な規定である。

まず、本条（c）項（1）号は、原機密指定権の委任を、本大統領令を遂行するために必要最低限の場合に限ると定めている。その上で、行政機関の長に対し、原機密指定権を委任する上級幹部職員について、実際かつ継続的にこの権限を行使する必要があるかどうかを確認する責任を負わせている（1.3条（c）項（1）号）。

次に、機密情報のレベルに合わせて、委任を限定する規定が置かれている。

まず、「機密」の原機密指定権については、大統領、副大統領、又は本条（a）項（2）号により大統領が指定した行政機関の長と上級幹部に限り、その原機密指定権を委任することが認められている（1.3条（c）項（2）号）。「極秘」と「秘」に関する原機密指定権の委任についても、大統領、副大統領、大統領が指定した行政機関の長と上級幹部職員に限りその原機密指定権を委任することが認められている。また、本大統領令5.4条（d）項（後述）に基づき指定された行政機関の上級幹部職員のうち、当該行政機関の長により「機密」に関する原機密指定権を付与されている者は、「極秘」と「秘」に関する原機密指定権を委任することが認められている（1.3条（c）項（3）号）。

これらの原機密指定権の委任にあたっては、個別に書面により行う必要があり、かつ、委任された者の氏名と職位を特定することが求められている。また、本大統領令において特に定めのある場合を除き、再委任は禁止されている（1.3条（c）項（4）号）。

なお、原機密指定権が委任される場合、その受任者の氏名と職位を、情報保全監察局長に報告する義務が課せられている（1.3条（c）項（5）号³⁹⁾）。この情報保全監察局とは、米国国立公文書館（National Archives and Records Administration）におかれた部局であり、行政機関による機密指定が適正になされているか否かを監察する責務を担っている。情報保全監察局長は、米国国立公文書館の長である公文書管理官（Archivist of the United States）により

指名され、大統領の承認を経て任命される (5.2条 (a) 項)。

3 原機密指定者に対する教育・訓練

本大統領令では、原機密指定者に、適切な機密指定 (機密の過剰指定の回避も含む) に関する教育・訓練を、少なくとも年1回受ける義務を課している (1.3条 (d) 項)⁴⁰⁾。この教育・訓練を当該年度に受けなかった場合、その原機密指定権は当該行政機関の長、又は同機関の上級幹部 (5.4条 (d) 項に規定) により停止される (1.3条 (d) 項)⁴¹⁾。

この教育・訓練に関する規定は、従来の大統領令よりも、厳しい内容となっている。

4 原機密指定権に関する例外規定

これまでみたとおり、米国の機密情報指定制度では、高いレベルの機密情報の指定は、高い地位の原機密指定者により行われている。具体的には、民主的に選出された政治家 (大統領と副大統領) と、政治任命された上級幹部職員に原機密指定権が認められている。これは、原機密指定に関する上からの統制である。

もっとも、このような上からの原機密指定だけでは、機密指定すべき情報を網羅することはできない。具体的には、行政機関の被用者や請負者、ライセンサー、資格証保有者 (certificate holders)、政府資金受給者 (grantees) で機密指定権を持たない者が、機密指定を要する情報を自ら創出し、その情報が本大統領令等において機密保全の対象になると判断した場合、これに対応する手続が必要となる。

本大統領令は、自らが機密指定を要する情報を創出したと判断したこれらの当事者に対し、当該情報に関する管轄権と機密指定権を有する行政機関に、速やかにその旨を通知する義務を課している。そして、この通知を受けた行政機関は、30日以内に、当該情報を機密指定するか否かにつき決定しなければならないと定めている (1.3条 (e) 項)。

E 機密指定の禁止と制限

1 機密指定の禁止

本大統領令1.7条 (a) 項は、機密指定を、①法令違反、非効率性の助長、又は行政上の過誤の秘匿、②特定の個人、組織、又は行政機関に問題が生じる事態

の予防、③競争の制限、又は、④国家安全保障上の利益の保護に必要な情報の公開を妨げ、又は遅延させる目的で行なうことを禁止している。また、このような機密指定を継続したり、機密解除を行わないことも禁じられている(1.7条(a)項)。

さらに、国家安全保障上の利益と明白に関係性のない基礎科学研究情報を機密指定してはならないと規定されている(1.7条(b)項)。

2 再機密指定に関する制限

本大統領令1.7条(c)項は、ある情報の機密指定が一度解除され、適切に情報公開がなされた後に、再び機密指定を行う場合に関する規定である。このような事態は、政府の情報公開に関する姿勢が疑われるばかりか、その機密保全の在り方も問われることになるので、特別な要件が課せられている。

このような事態において、再機密指定を行うためには、①当該行政機関が、個別の文書ごとに、国家安全保障への重大かつ具体的な損害を防ぐために再機密指定を行う必要があると決定し、かつ、当該行政機関の長が、当該決定に基づき、その個人の責任で書面により再機密指定を承認すること(1.7条(c)項(1)号)、②当該情報を、不必要な注意を喚起することなく、合理的に回収できること(同項(2)号)、③当該再機密指定に関する措置を、国家安全保障問題担当大統領補佐官と情報保全監察局長に速やかに報告すること、という3要件を満たす必要がある(同項(3)号)。

3 米国国立公文書館で公開されている文書に対する再機密指定

再機密指定を要する文書が、米国国立公文書館の物理的かつ法的管理下であり、既に一般に公開されている場合には、当該行政機関の長は、1.7条(c)項(1)号の定める決定を行った後、その公開停止につき、公文書管理官に通知しなければならない。この通知を受けた公文書管理官は、情報保全監察局長が再機密指定に関する決定を承認するまで、当該文書の一般公開を停止しなければならない(本大統領令1.7条(c)項(4)号)。

なお、当該行政機関の長が、情報保全監察局長による再機密指定に関する処分に不服がある場合、当該行政機関の長は、国家安全保障問題担当大統領補佐官を通じて、大統領に審査請求をすることができる。これに関する迅速な裁決がなされるまでは、当該文書の一般公開の停止は継続されなければならない

(1.7条(c)項(4)号)。

このように、ある行政機関と情報保全監察局長との間で見解の相違等が生じた場合に、国家安全保障問題担当大統領補佐官⁴²⁾を通じて、その解決を大統領による裁決等にかからしめる仕組みは、本条ばかりでなく本大統領令のいくつかの条文に見られるが、機密情報に関する最終的な意思決定システムとして優れたものと評価できるであろう。

4 情報開示請求後になされる機密指定・再機密指定の制限

本大統領令1.7条(d)項は、行政機関が、1966年情報自由法⁴³⁾、大統領記録法⁴⁴⁾、1974年プライバシー保護法⁴⁵⁾、又は本大統領令3.5条の定める必要的機密解除審査(Mandatory Declassification Review)(後述)に基づく情報開示請求がなされた後に、開示請求がなされた情報を機密指定し、又は再機密指定する場合の要件を規定している。これは、ある意味で後出しじゃんけんのような機密指定(又は再指定)であり、法令に基づく情報公開を妨げる結果を招くため、その要件が厳しくなっている。

まず、①当該機密指定が本大統領令の要件をすべて満たしていることに加え、②個々の文書に対する機密指定にあたって、当該行政機関の長、同次長、若しくは本大統領令5.4条で指定された上級幹部職員が個人として参画するか、又は、当該個人の管理下で行う義務が課されている(1.7条(d)項)⁴⁶⁾。

この②は、行政機関幹部の参画や管理責任を要件とすることで、情報開示請求がなされた後になって機密指定を行えばよいとか、機密解除がなされるときに再機密指定すればよいといった安易な対処を防ぐ効果があろう。

5 情報の編集に関する機密指定

個々の情報が機密指定されていない場合であっても、これらの情報が編集されることで、新たな関連性や関係性が明らかになり、機密指定が必要になる場合がある。米国の情報自由法の判例で、モザイク・アプローチとか、編集(compilation)と呼ばれる請求に対処する必要がある⁴⁷⁾。

このような場合に備えて機密指定を行うためには、①編集等により明らかにされる関連性や関係性が、本大統領令における機密指定要件に合致することに加え、②これらが、個々の情報によってだけでは明らかにならないこと、という要件を満たさなければならないと規定されている(本大統領令1.7条(e)項)。

F 機密指定に関する行政機関内部からの異議申立て

本大統領令1.8条では、行政機関内部において適正に情報を保有している者が、その機密指定が適正に行なわれていないとの疑念を抱いた場合、当該行政機関の内部手続に基づき、異議申立てをすることが奨励されている。

まず、本条は、ある情報を適正な権限の下に保有している者(機密指定を行った行政機関の外部で適正な権限の下に情報を保有している者を含む)が、誠実に、当該情報の機密指定が不適切であると信じる場合には、本条 (b) 項に基づいて定められた当該行政機関の手続に基づき、異議申立てをすることが推奨され、かつ、期待されると規定している (1.8条 (a) 項、一部 (b) 項)。

これを受けて、本条 (b) 項では、行政機関の長又は上級幹部職員は、本大統領令施行規則に基づき、不適切な機密指定及び機密解除の不作为についての異議申立てに係る手続を定めることが義務付けられている。そして、同手続では、①このような異議申立てをした者に対する報復的措置の禁止、②中立的な職員又は委員会による審査を受ける機会の保障、及び、③異議申立てをした個人が行政機関による決定に不服がある場合には、本大統領令5.3条により設置された省庁間機密指定審査委員会 (Interagency Security Classification Appeals Panel) (後述) に審査請求をする権利があると助言すること、の3点が確保されていなければならないと規定している (1.8条 (b) 項)⁴⁸⁾。

G 機密指定指針の包括的見直し

各行政機関は、機密指定を行う実務上の必要性から、内部用の機密指定指針 (classification guidance) を定めている。本大統領令の1.9条は、各行政機関に対し、この機密指定指針を継続的かつ包括的に見直すことを求め、これを「機密指定指針の包括的見直し (Fundamental Classification Review)」と名付けている。

このような内容が大統領令で規定されたのは、初めてのことである。オバマ政権が、過剰な機密指定の主たる原因が陳腐化した古い機密指定指針にあると考え、これを包括的見直しにより改善しようとしたことが伺える⁴⁹⁾。以下、本条の内容を概説する。

まず、本条 (a) 項では、行政機関の長に対し、その行政機関の機密指定指針、特に、具体的な作業の基準となる機密指定ガイド (classification guides) に、現在の状況を反映させ、かつ、もはや機密指定による保護が不要となった情報

と、機密解除が可能な情報を特定するために、これらの指針等を包括的に見直す作業を定期的に行なうことを義務付けている。そして、最初の包括的見直し作業を、本大統領令が施行されてから2年以内に完了させる義務を課している(1.9条(a)項)。

次に、この機密指定指針の見直し作業では、機密情報が、本大統領令1.4条の定める機密指定要件を満たしているか否かを監査することが義務付けられている。また、その評価にあつては、本大統領令1.2条に記されている国家安全保障にもたらされる損害の蓋然性について、最新の評価を考慮することが求められている(1.9条(b)項)。

そして、この機密指定指針の見直し作業には、原機密指定者のみならず、幅広い観点を確保するために、当該行政機関の所掌事務に関する専門家を参加させることが義務付けられている(1.9条(c)項)。

また、行政機関の長には、機密指定指針の見直し作業の概要を記載した報告書を、情報保全監察局長に提出し、かつ、当該報告書のうち機密部分を削除したものを一般に公開する義務が課せられている(1.9条(d)項)。

H 派生機密の利用

行政機関では、既に機密指定されている情報を編集したり、説明のために利用することがある。このようにして生み出された情報を、派生機密(derivative classification)と呼んでいる。本大統領令では、機密情報を複製、引用、要約すること等により派生機密を作成する者については、原機密指定権は不要とされている(本大統領令2.1条(a)項)。

このような派生機密については、その文書に派生機密であることを表示するとともに、作成者の氏名・職位等を記載することが求められている。もちろん、派生機密の作成者には、原機密指定に関する決定を遵守する義務がある(2.1条(b)項)⁵⁰⁾。

なお、原機密指定権を有する行政機関は、派生機密の適正かつ統一的な運用を行うために、派生機密に関する機密指定規則を定めなければならないと規定されている(2.2条(a)項)⁵¹⁾。

I 機密解除の期間・延長・例外

本大統領令は、機密解除の期間、その延長、例外等について、具体的な規定

を置いている。このうち、一部の規定は重要性が高いことから、そのまま訳出した。

1 機密解除の期日・条件

機密情報も、未来永劫にわたって、その機微性があるわけではない。その情報特性や重要性に従って、機密解除を行う制度が必要となる。本大統領令1.5条(a)項は、この機密解除を行う期日又は条件について、以下のように定めている。

「原機密指定者が機密指定を行う場合、当該情報の国家安全保障にかかわる機微性から保全すべき期間を考慮して、機密解除を行う特定の期日又は条件(event)を定めなければならない。そして、その期日が到来したとき、又は条件が成就したときは、当該情報は自動的に機密解除されなければならない。この機密解除を行う期日又は条件は、本条(b)項の定める期間を超えてはならない。ただし、秘密の人的情報源、人的インテリジェンス情報源、又は、大量破壊兵器の主要な設計概念が、明白かつ確実に明らかになるおそれがある情報については、この限りではない。」(1.5条(a)項)

このように、本条(a)項で規定されている特定の期日が到来したとき、又は条件が成就したときには、自動的に機密解除がなされることになる。これは、後述する自動機密解除の一類型である。また、同項が定めているとおり、インテリジェンス関連の人的情報源と、大量破壊兵器に関する重要な情報は、機密解除に関する期間制限の例外となっている。これは、機密解除により人命が危うくなる蓋然性が高いことから、当然の例外規定であろう。

2 機密解除期間

次に、機密解除期間を定める1.5条(b)項をみたい。

「原機密指定者が、機密解除の期日や条件を10年未満に定めることが設定できない場合には、当該情報の機密解除期間は、原機密指定の日から10年間と表示されなければならない。ただし、原機密指定者が、当該情報の機微性から原機密指定の日から25年を上限とする機密解除期間の表示がなされるべきであるとの決定をした場合には、この限りではない。」(1.5条(b)項)

ここでは、原機密指定者による機密解除期間の設定について、①10年未満に決定する場合、②それが難しい場合に10年とするという上限規定、及び、③情

報の機微性を考慮して最長25年までの期間を設定する場合、という3つの場合を規定している。もっとも、この規定だけでは、①の10年未満の解除期間の枠組みは容易にはずれ、②の10年間という期間設定に行き着くばかりではなく、当該情報の機微性を重視すれば、③の最長で25年間という期間設定も原機密指定者の裁量により可能となる。

このため、この3つの区分設定を有効に機能させ、原機密指定者の裁量によって機密解除期間が安易に長期化されないようにする歯止めが必要となる。この点について、本大統領令では、機密指定に関する異議申立て(1.8条)、機密解除の原則と実施責任者に関する規定(3.1条(a)項)、情報保全監察局長による機密解除請求(3.1条(e)項)、必要的機密解除審査(3.5条)、省庁間機密指定審査委員会(5.3条)、罰則(5.5条)といった規定のみならず、機密指定に関する行政監察等が整備されている。これらの制度は、機密指定のみならず、その機密解除期間の設定、延長等について、行政機関による裁量権の濫用を防ぐ制度として評価できる。

3 機密解除期間の延長等

本条(c)項では、機密解除期間の延長等につき、原機密指定者の権限が規定されている。

「原機密指定者は、本大統領令の定める機密指定に関する要件と手続を遵守する限りにおいて、機密保全期間を、当該文書の作成日から25年間まで延長すること、機密情報のレベルを変更すること、又は特定の情報の再機密指定を行うことができる。」(1.5条(c)項)

4 機密解除期間が明白ではない場合

原機密指定者は、原機密指定に際し、機密解除期間を特定しなければならない。このことは、これまでに説明した条文から明らかである。しかし、本大統領令より前に公布された大統領令等により、不明確な機密解除条件等が表示されている情報もあり、これらへの対処が必要となる。この点につき、本条(d)項は、次のように規定する。

「いかなる情報も、期限を定めずに機密指定がなされてはならない。たとえば、かつての大統領令により『原機密指定機関の決定を要する』といった機密解除に関する不明確な期間表示がされている情報、不完全な機密解除に関する

指示を含む機密情報、又は機密解除に関する指示のない機密情報は、本大統領令3条に基づき機密解除がなされなければならない。」(1.5条(d)項)

J 機密解除と機密レベルの格下げ

1 機密解除等に関する権限

本大統領令3.1条(a)項は、ある情報が、本大統領令における機密指定要件に該当しなくなった場合には、即座にその機密指定を解除しなければならないと定めている。

そして、同条(b)項において、誰に機密解除や、機密レベルを下げる権限があるのかを特定している。具体的には、①原機密指定者が、現在も同じ職に就いており、かつ、原機密指定権を有する場合には、当該原機密指定者、②当初の原機密指定者の職を現在遂行している者が原機密指定権を有する場合には、この現職者、③原機密指定者の上職者若しくは原機密指定者の後任者の上職者が、原機密指定権を有する場合には、この上職者、又は、④原機密指定を行った行政機関の長若しくは上級幹部職員により機密解除権を書面により委任された上級幹部職員が、機密解除を行い、又は機密レベルを下げる義務を負うと規定されている(3.1条(b)項)。

2 インテリジェンス関連情報の機密解除等に関する例外

インテリジェンスに関する情報の機密解除については、例外規定がおかれている。具体的な規定は、次のとおりである。

「国家情報官(又は国家情報官が委任した場合には、国家情報副長官)は、インテリジェンスコミュニティに関して、原機密指定を行ったインテリジェンスコミュニティに属する行政機関の長と協議した上で、機密指定されているインテリジェンスの情報源、手法、活動に関する情報又はインテリジェンスについて、その機密指定を解除し、機密レベルを下げ、又は、機密解除若しくは機密レベルを下げるよう命じることができる。」(本大統領令3.1条(c)項)

この規定は、本大統領令で初めて設けられた規定であり、国家情報官の権限を強化するとともに、インテリジェンスコミュニティにおける機微な情報に関する機密解除等について、統一的な扱いを目指すものであると言える。

3 機密指定の継続に関する推定と裁量的機密解除

本大統領令3.1条(d)項では、機密指定要件を満たしている情報の解除について、特則を定めている。本大統領令が機密解除を重視しているとは言っても、引き続き機密指定要件が該当する情報の機密保全是、維持されなければならない。このため、同項では、このような情報については、機密指定が継続されるという推定規定を置いている。

その一方で、たとえ機密指定要件が該当する情報であっても、当該情報の公開を行った方が公共の利益に資すると考えられる例外的な場合も存在する。このため、同項では、このような場合には、当該行政機関の長又は上級幹部職員が、情報公開によりもたらされる公共の利益が、当該機密解除により合理的に予想される国家安全保障への損害に優越するか否かを、その裁量により決定すると規定している⁵²⁾。これが、本大統領令の裁量的機密解除である。

4 情報保全監察局長による機密解除請求

本大統領令では、機密解除を、原機密指定者に委ねている。しかし、もともと機密指定を行う権限を有する者にその解除を委ねているだけでは、適切な機密解除を確保しえない。特に、違法に機密指定がなされている場合が問題となる。

そこで、本大統領令では、情報保全監察局長に機密保全に関する行政監察権限とともに、行政機関に対する機密解除請求権を付与している。具体的には、①情報保全監察局長が、本大統領令に違反する機密指定がなされていると決定した場合、同局長は、その原機密指定を行った行政機関に対し、その機密解除を求めることができる。そして、②当該行政機関が、同局長による当該決定に不服がある場合、国家安全保障問題担当大統領補佐官を通じて、大統領に対し審査請求をすることができる。なお、③これに関する迅速な裁決がなされるまでは、当該情報の機密指定は継続されなければならないとされている(3.1条(e)項)。

5 機密解除等に関するその他の規定

本大統領令3.1条は、機密解除等に関して、そのほかにも、①過去に原機密指定権を付与されていたものの、本大統領令においては機密指定権を付与されていない行政機関にも本条が適用されること(3.1条(f)項)、②3.3条の定める

自動機密解除（後述）については、その情報が含まれている文書や記録形式に基づいて機密解除の例外とされてはならず、機密情報の内容に基づいて判断する義務があること（3.1条（g）項）、③機密指定された人工物（artifacts）等の非文書（nonrecord materials）についても、本大統領令における機密指定要件に合致しなくなったものは、速かに機密解除する義務があること（3.1条（h）項）、④行政機関が、本大統領令3.3条、3.4条、及び、3.5条に基づいて決定を行う場合には、省庁間機密指定審査委員会による最終決定を考慮に入れる義務があること（3.1条（i）項）、といった規定が置かれている。

なお、この④で参照されている3.3条、3.4条、及び3.5条の規定内容については、後述する。

K 自動機密解除

本大統領令3.3条は、自動機密解除（Automatic Declassification）について規定している。自動機密解除とは、①原機密指定者により決定された特定の期日が到来し、若しくは条件が成就したとき、又は、②本大統領令における最長の機密解除期間が到来したときになされる機密解除をいう⁵³⁾。

この自動機密解除は、機密文書が原則として審査等を受けずに自動的に機密解除されるという制度であるがゆえに、誤って重大な国家機密が機密解除される恐れがないとは言えない。このような事態を回避するために、自動機密解除には、一定の例外規定が置かれている。

以下、この自動機密解除について概説したい⁵⁴⁾。

1 自動機密解除に関する原則

3.3条（a）項は、自動機密解除に関する原則を規定している。すなわち、本条の定める例外に該当する場合を除き、①機密記録が作成されてから25年が経過し、かつ、②これらの機密記録のうち合衆国法典44編に基づき恒久的な歴史的価値をもつと決定された記録については⁵⁵⁾、当該記録が審査を経たか否かにかかわらず、自動的に機密解除しなければならないと規定されている。

また、同項は、上記の規定に続き、具体的に機密解除を行う期日につき規定を置いている。すなわち、本条の定める例外を除き、その文書が作成された日から25年を経過した全ての機密文書については、当該年の12月31日に、自動的に機密解除しなければならないと定められている。なお、個々の記録の作成

日を容易に特定しえない場合には、その原機密指定日をもってこれに代えたと規定されている。

なお、本条において自動機密解除を免除された情報については、本大統領令の定める必要的機密解除審査とシステムの機密解除審査に服することになる(3.3条(e)項)。これらの審査については、後述する。

2 自動機密解除の例外

自動機密解除は、原則として特定の審査を受けることなく、時の経過により機密文書を開示する制度である。このため、この制度に対する例外を明確に定めておかないと、本来機密指定を維持すべき情報まで開示されてしまう恐れがある。

この点につき、3.3条(b)項は、行政機関の長が、自動機密解除による特定の情報の開示により、以下に列挙する事態を引き起こすことが明白かつ確実に予測しようと判断した場合には、自動機密解除の対象から除外できると定めている。「(1) 秘密の人的情報源、人的インテリジェンス情報源、外国政府若しくは国際機関のインテリジェンス又はセキュリティ・サービスとの関係、非人的インテリジェンス情報源を特定する情報の開示、又は、現在使用されている若しくは利用可能若しくは開発中のインテリジェンスの方法に関する有効性が損なわれる情報の開示。

(2) 大量破壊兵器の開発、生産又は利用に寄与することになる情報の開示。

(3) 米国の暗号システム又は暗号に関する活動を損なうことになる情報の開示。

(4) 米国の兵器システムに用いられている最新技術の適用を損なうことになる情報の開示。

(5) 正式に命名された若しくは番号が付された米国の軍事戦争計画で現在も有効なもの、又は以前の計画の作戦要素若しくは戦術要素で、現在も利用されている計画に含まれているものの開示。

(6) 米国と外国政府との関係、又は現在行われている米国の外交活動に重大な損害をもたらすことになる情報(これらには外国政府の情報も含む)の開示。

(7) 大統領、副大統領、及び国家安全保障上の利益の観点から警護を要するその他の個人を保護することを任務とする連邦政府関係者の現在の能力を損なうことになる情報の開示。

(8) 現在の国家安全保障緊急事態即応計画を大きく損なうことになる情報の開

示、又は国家安全保障に関係するシステム、設備若しくは基盤施設の現在の脆弱性の開示。

(9) 25年が経過したことにより自動的な若しくは一方的な機密情報開示をすることを認めていない制定法、条約、又は国際合意に違反する場合。」(3.3条 (b) 項)

これらのいずれの列挙事項も、自動機密解除の除外対象としては適切な設定がなされていると言えるであろう。

3 一連の文書ファイルに含まれる情報が自動機密解除の例外に該当する場合の要件と手続

3.3条 (c) 項は、ある行政機関における一連の文書ファイルに含まれる情報が、上記の3.3条 (b) 項の定める自動機密解除の例外に該当するときの特則である。この特則では、個別の文書ではなく、ひとかたまりの文書ファイルを自動機密解除の例外とすることを認めることになるので、追加の要件と手続が課されている。

まず、ある行政機関の長が、その審査又は監査により、特定の文書ファイルシリーズに含まれる情報が、3.3条 (b) 項の例外事項に列挙された理由のいずれか(又は複数の理由)にほぼ不可避免的に該当すると決定し、25年の経過に伴う自動機密解除を行わないように提案しようとする場合には、省庁間機密指定審査委員会(後述)に通知する義務を負うと定めている(3.3条 (c) 項 (1) 号)。

そして、この委員会への通知には、①ファイルシリーズに関する記述、②ファイルシリーズに含まれる情報が、なぜほぼ自動的に自動機密解除の適用免除がなされなければならないのかという理由と、より長期の機密保持が必要とされるのかという理由の説明、及び、③当該ファイルシリーズに含まれる情報(ただし、秘密の人的情報源、人的インテリジェンス情報源、又は大量破壊兵器の主要な設計概念をほぼ自動的に特定する場合を除く)の機密解除の期日を、当該記録が最初に作成された日から50年を超えない12月31日より前に定めること、又はそれまでに到来する期限を定めることが求められている(3.3条 (c) 項 (2) 号)。

行政機関の長によるこのような通知を受けた省庁間機密指定審査委員会は、当該行政機関に対し、指定されたファイルシリーズを自動機密解除の適用免除としないように命じることができる。また、同ファイルシリーズに含まれる情

報について、当該行政機関が望ましいとした期日より早く機密解除するよう命じることもできる。当該行政機関の長が、省庁間機密指定審査委員会によるこのような処分に不服がある場合、国家安全保障問題担当大統領補佐官を通じて、大統領に対し審査請求をすることができる(3.3条(c)項(3)号)⁵⁶⁾。

4 国際合意により25年を超える機密解除期間が定められている場合の手続

3.3条(f)項は、本条において自動機密解除が求められる情報に該当するものの、米国が締結している条約又は国際合意において、その記録の作成から25年を超える機密保全が求められている場合(ただし、当該条約又は国際合意が、本条においても25年を超える機密保全のための期間を設定している情報を対象としている場合を除く)、これらをどのように調整すべきかを定めた規定である。

同項では、国務長官が、相手側の適切な当事者との間で、当該条約又は国際合意における機密解除を行う時期を25年以下にするための交渉をいつ開始すべきかを決定する義務を負うと規定されている。

この規定は、本大統領令の定める自動機密解除を、既に締結されている条約や国際合意にまで波及させ、単に交渉するということにとどまらず、いつから交渉するのかを国務長官に決定させるという一歩踏み込んだ内容となっている。もちろん、相手方となる国家や国際機関には、原則として、その交渉に応じたり、合意する義務はない。しかし、米国のもつ影響力を考えると、その交渉に応じなければならない場合もあると思われる。

5 外国の核プログラムに関する手続

3.3条(g)項は、外国の核プログラムの機密解除に関する規定である。同項は、以下のように、規定している。

「エネルギー省長官は、1947年国家安全保障法(改正を含む)上の規定を執行する目的で、制限的データ(Restricted Data)の類型から除外された外国の核プログラムに関する情報を、いつ機密解除しえるのかを決定しなければならない。このような情報は、これに対応する米国の核プログラムに関する情報が機密解除されたときに、機密解除がなされなければならない。ただし、これと異なる決定がなされた場合には、この限りではない。」(3.3条(g)項)

なお、ここで、機密情報ではなく「制限的データ」という用語が用いられて

いるのは、米国の機密保護法制では、原子力関係の機密保全については1954年原子力エネルギー法 (Atomic Energy Act of 1954)⁵⁷⁾により別に規定されており、個々の用語法も異なっているためである。

この条文自体は、機密解除の対象が「外国の核プログラム」という機微性の高いものであることから、エネルギー省長官の裁量が大きく認められている点に特徴がある。

6 自動機密解除の例外とされた機密情報に関する機密解除期間等

3.3条 (h) 項は、本大統領令が定める自動機密解除期間の例外とされた情報について、50年又は75年という機密解除期間を特別に設定し、さらに、このような長期の機密解除期間からも例外として認められる場合を定めるとともに、これに伴う手続を規定している。

「本大統領令の施行から3年を経過しない日から、本条 (b) 項と (c) 項により自動機密解除を免除された全ての記録は、当該情報の作成日から50年を経過しない12月31日に、自動的に機密解除がなされなければならない。ただし、以下の各号に掲げる事項については、この限りではない。

(1) (A) 秘密の人的情報源、人的インテリジェンス情報源、又は、(B) 大量破壊兵器の主要な設計概念を開示することになることが明白かつ確実に予想される記録については、50年の自動機密解除の例外とする。

(2) 非常に特殊な場合、行政機関の長は、当該自動機密解除日の5年前から、当該自動機密解除日までの間に、50年の経過による機密解除から特定の情報を追加的に免除するように提案することができる。

(3) この項において自動機密解除を免除された記録は、その作成日から75年を経過しない年の12月31日に自動的に機密解除されなければならない。ただし、行政機関の長が、当該機密解除日の5年前から、当該自動機密解除日までの間に、75年の経過による機密解除から、特定の情報を免除するように提案し、この提案が正式に省庁間機密指定審査委員会により認められた場合は、この限りではない。」(3.3条 (h) 項)

このように、自動機密解除の例外とされた情報については、その機微性に応じて、50年、75年という自動機密解除期間を設け、さらにその例外となる情報については、省庁間機密指定審査委員会による正式な承認を必要とするという歯止めがかけられている。

7 自動機密解除の免除の対象となる情報に関する手続規定

3.3条(j)項は、本条において自動機密解除の免除の対象となる情報についての手続規定である。

「行政機関の長又は上級幹部職員は、省庁間機密指定審査委員会の事務総長を務める情報保全監察局長に対し、本条(b)項及び(h)項に基づき自動機密解除の免除を申請する特定の情報について、少なくとも本条に基づく自動機密解除が行われる1年以上前に、これを通知しなければならない。

(1) この通知においては、(A)特定の記録又は機密指定ガイドにおける情報を参照して、当該情報について詳細に説明し、(B)当該情報が自動機密解除から免除されるべき理由と、より長期の機密保全を要する理由についての説明し、かつ、(C)自動機密解除の免除が申請されている情報を含む記録について、その自動機密解除がなされる期日又は第三者が検証可能な期限を特定しなければならない⁵⁸⁾。

(2) 省庁間機密指定審査委員会は、当該行政機関に対し、当該情報を自動機密解除から免除しないよう命じ、又は当該行政機関が望ましいとしたものよりも早い期日に機密解除することを命じることができる。当該行政機関の長が、省庁間機密指定審査委員会によるこのような処分不服がある場合、国家安全保障問題担当大統領補佐官を通じて、大統領に対し審査請求をすることができる。当該情報の機密指定は、これに関する裁決がなされるまでは、維持されなければならない。」(3.3条(j)項)

L システム的機密解除審査

システム的機密解除審査(Systematic Declassification Review)とは、自動機密解除の例外とされた機密情報のうち、米国国立公文書館の公文書管理官が合衆国法典44編に基づき恒久的な歴史的価値を有すると決定した機密記録を対象として、機密解除に関する審査を行うことをいう(本大統領令3.4条、6.1条(pp)項)。

本大統領令3.4条では、まず、本大統領令又は過去の大統領令に基づいて原機密指定を行った行政機関が、本大統領令3.3条において自動機密解除を免除された恒久的な歴史的価値を有する文書を対象としたシステム的機密解除審査を確立し、かつ、そのプログラムを実施しなければならないとされている。また、行政機関は、国家機密解除センター(後述)が策定した優先順位に基づき、

これらの文書に対する同審査に優先順位を付けて実施しなければならないと規定されている(3.4条(a)項)。

次に、本条では米国国立公文書館の公文書管理官に対し、機密文書に関するシステムの機密解除審査に関する計画を実施する義務を課している。この計画では、①機密文書を米国国立公文書館に受け入れ、②合衆国法典44編2203条に基づき公文書管理官への移管し、③米国国立公文書館が、廃止された行政機関や組織に代わり管理者としての機能を果たすことが求められている(3.4条(b)項)。

M 必要的機密解除審査

1 必要的機密解除審査の意義

必要的機密解除審査(Mandatory Declassification Review)とは、原機密指定を行った行政機関が、本大統領令3.5条の定める要件を満たすことを理由に機密情報の解除が請求されたときに、その機密情報の解除の適否について審査することをいう(6.1条(aa)項)。

この必要的機密解除審査は、情報自由法(Freedom of Information Act)に基づく情報開示請求とは別に、非争訟的な代替手続として、機密情報に関する研究者等の間で高い評価を受けている⁵⁹⁾。また、この必要的解除審査は、情報自由法に服しない大統領記録等の一定の記録について、その機密解除を求めることができるという利点もある。

2 審査機関と機密解除審査請求の要件

本大統領令又は過去の大統領令により機密指定されたすべての情報は、3.5条(b)項(後述)の定める例外を除き、機密解除審査請求の対象となる⁶⁰⁾。この請求がなされた場合、原機密指定を行った行政機関が機密解除のための審査を行うことになる(3.5条(a)項)。

なお、この機密解除審査請求をする場合、①当該行政機関が当該文書又は当該情報を含んだ資料を合理的な努力により探し出すことができるように十分に特定して記述すること、②当該請求に対応する情報が含まれている文書又は資料が、合衆国法典5編552条(情報自由法)における調査、審査、公表、開示から免除されている利用中のファイル(operational file)に含まれていないこと、③当該情報が現に係属している訴訟の対象となっていないこと、という3つの

要件を満たす必要がある(3.5条(a)項)。

3 大統領等が作成した情報に関する特則

3.5条(b)項では、大統領等が作成した情報を、同条(a)項の定める解除審査請求の例外とするとともに、公文書管理官による審査・解除等について、以下のように規定している。なお、合衆国法典44編各条の後にある丸括弧内の説明は、筆者が加えたもので、原文にはない。

「現職の大統領若しくは現職の副大統領、現職の大統領のホワイトハウスのスタッフ若しくは現職の副大統領のスタッフ、現職の大統領により任命された委員会、又は現職の大統領に助言若しくは補佐することのみを目的とする大統領府内のその他の機関により作成された情報には、本条(a)項は適用されない。ただし、公文書管理官は、合衆国法典44編2107条(歴史的保存のための記録の受入)、同2111条(保管のために受け入れた資料)、同2111条附則(大統領録音記録及び資料保存法)、及び同2203条(大統領記録の管理・保管)に基づき、公文書管理官の管理下にあるかつての大統領・副大統領の書類又は記録を審査し、その機密レベルを下げ、又は機密解除を行う権限を有する。公文書管理官が策定する審査手続には、当該事務を主管する行政機関と協議する旨の規定を設けなければならない、かつ、同手続は個々の大統領の書類・文書に関する関係法令及び合法的な合意を遵守するものでなければならない。当該事務を主管する行政機関は、公文書管理官による決定につき、速やかに通知されなければならない。当該解除請求者又は行政機関は、公文書管理官による最終決定につき、省庁間機密指定審査委員会に審査請求をすることができる。当該情報の機密指定は、同委員会による裁決がなされるまでは、維持されなければならない。」(3.5条(b)項)

4 機密解除に関する義務の確認

3.5条(c)項は、行政機関による機密解除の要件を確認する規定であり、次のように規定されている。

「必要的機密解除審査を行う行政機関は、本大統領令に基づき、もはや機密指定の要件を満たさなくなった情報を、機密解除しなければならない。当該行政機関は、適用のある法令により当該情報を不開示とすることが認められている場合を除き、当該情報を開示しなければならない。」(3.5条(c)項)。

5 過去に審査された請求に関する通知

3.5条 (d) 項は、過去に機密解除審査請求がなされた機密情報に再び請求がなされた場合について、以下のように規定している。

「行政機関が、機密解除審査請求された情報を2年以内に審査していた場合、新たに審査を行う必要はなく、これに代わり、当該請求者に対し、当該事実と以前の決定とを通知するとともに、本条 (e) 項に基づき審査請求をする権利があることを助言することができる。」(3.5条 (d) 項)。

6 必要的機密解除審査における手続の策定

3.5条では、その (e) 項で行政機関による必要的機密解除審査手続の制定について規定し、また (f) 項でインテリジェンス等に関する特別審査手続の制定に関する規定を置いている⁶¹⁾。

「行政機関の長は、本大統領令の施行令に基づき、必要的機密解除審査に関する請求手続を策定しなければならない。同手続は、本大統領令又はかつての大統領令に基づき機密指定された情報に適用される。また、同手続では、必要的機密解除審査請求に対して不開示決定がなされた場合における不服申立て手続と、当該請求者が当該不服申立てに対する行政機関の最終処分不服がある場合には、省庁間機密指定審査委員会に審査請求を行う権利があることを通知する手続とを規定しなければならない。」(3.5条 (e) 項)

「国防長官は、暗号情報に関する特別審査手続を定めなければならない。国家情報官は、インテリジェンスの情報源、方法、及び活動にかかわる情報について、特別審査手続を定めなければならない。公文書管理官は、米国国立公文書館に移管される情報に関する特別審査手続を定めなければならない。ただし、いずれ手続の制定においても、その影響が及ぶ行政機関と事前に協議しなければならない。」(3.5条 (f) 項)

7 適用除外

この必要的機密解除審査について、3.5条は、適用除外に関する規定を置いている。

まず、本条が定める必要的機密解除審査につき、機密情報保全のために出版・公表などの前に検閲が求められる文書と、機密情報不開示契約に基づいて一定の行政手続が必要となる文書に対する適用を除外している (3.5条 (g) 項)。

次に、必要的機密解除審査請求の請求主体について、特別な制限を課している。すなわち、インテリジェンス・コミュニティの機関に対し、米国民でない者若しくは永住権を許可されていない者⁶²⁾、外国政府機関若しくは外国政府機関の代表によりなされる必要的機密解除審査には、本条は適用されないと定めている(3.5条(h)項)。

N 機密情報の移管

本大統領令3.2条は、機密記録が行政機関の統廃合等により、他の省庁に移管される場合や、米国国立公文書館に移管される場合の手続を定めるものである。

1 行政機関の機能の一部又は全部が他の行政機関に移管される場合

まず、3.2条(a)項では、ある行政機関の機密記録が、単にその保管を目的として移管されるのではなく、当該行政機関の権能が他の行政機関に承継されることに伴い移管される場合には、移管先の行政機関を原機密指定機関とみなすと規定されている。

2 行政機関が廃止された場合

続いて3.2条(b)項では、行政機関が廃止された場合の機密記録に関して、以下のように規定している。

「機密記録が前項の定めるように正式に他の行政機関に移管されことなく、当該機密記録の原機密指定機関が廃止され、これを承継する行政機関も存在しない場合には、このような記録を保管している各行政機関を原機密指定機関とみなす。このような記録を保管する行政機関が、当該記録の機密指定を解除し、又は機密レベルを下げようとするときは、当該記録の内容について利害関係を有する他の行政機関と協議した上で、これを行うことができる。」(3.2条(b)項)

3 米国国立公文書館に移管された場合の機密解除等

機密記録が米国国立公文書館に移管された場合の機密解除等については、以下のように規定されている。

「米国国立公文書館に移管された機密記録については、公文書管理官が、本大統領令、同施行令、行政機関の機密解除指針、及び、関係行政機関の長との間で締結した手続合意に基づいて、機密解除を行い、又は機密記録のレベルを下

げる義務を負う。」(3.2条(c)項)

4 歴史公文書の移管に関する特則

上記の3.2条(c)項は、機密記録が米国国立公文書館に移管された後の規定であったが、同条(d)項は、行政機関が歴史公文書を同局に移管する前に、できる限り事前に機密解除を行うように求める規定である。具体的には、以下のようになっている。なお、合衆国法典44編2203条の後の括弧内の説明は、筆者が加えたもので、原文にはない。

「原機密指定機関は、恒久的な歴史的価値をもつと決定された記録を国立公文書館に移管する前に、当該記録に含まれている機密情報を機密解除するためにあらゆる合理的措置を講じる義務を負う。なお、公文書管理官は、連邦記録法(Federal Record Act)の規定に基づき、機密記録を米国国立公文書館に移管するように求めることができる。なお、本条は、合衆国法典44編2203条(大統領記録の管理と保管)により公文書管理官に移管された記録、及び、公文書管理官が既に廃止された行政機関又は組織の記録の保管者となっている記録に関しては適用されない。」(3.2条(d)項)。

5 情報公開を促進するための記録管理システムの導入

3.2条(e)項は、行政機関は、自動機密解除の規定(3.3条)にしたがって機密解除される文書に関して、現実的に実施しうる限りにおいて、文書の情報公開を促進するための記録管理システムを採用しなければならないと規定している。

これは、自動機密解除とともに、情報公開を促進するための施策を求める規定である。

○ 情報開示請求に対するグローマ拒否・移送等に関する規定

本大統領令3.6条は、情報自由法、大統領記録法、1974年プライバシー保護法、又は本大統領令における必要的機密解除審査規定に基づいてなされる情報開示請求に関する規定であり、後述する4.1条(i)項に優先して適用される。

まず、3.6条(a)項では、情報開示請求がなされた記録の存否そのものが、本大統領令や過去の大統領令により機密指定されている場合には、当該行政機関は、その存否を明らかにすることを拒否することができると規定されている。この規定は、いわゆるグローマ拒否を明示的に認める内容となっている。

次に、本条 (b) 項では、行政機関に、その保管する文書への開示請求があり、①当該文書に他の行政機関が原機密指定した機密情報が含まれている場合、②当該機密情報の開示が他の行政機関の所掌事務に影響をもたらすおそれがある場合、又は、③3.3条 (自動機密解除) 若しくは3.4条 (システムの機密解除審査) の過程で当該機密文書が特定された場合には、当該行政機関は、原機密指定を行った行政機関がこれに対処するために、その開示請求書とその関連文書の写しを移送しなければならないと定めている。また、当該行政機関は、原機密指定を行った行政機関と協議した上で、本大統領令又は過去の大統領令において、両行政機関の関係そのものが機密指定されている場合を除き、情報開示請求者に対し、事案を移送した旨を通知することができるとされている。もっとも、原機密指定を行った行政機関が、書面により本条 (a) 項に基づくグローマ拒否が必要であると決定した場合には、開示請求を受けた元の行政機関が、同項に基づき、当該開示請求者に回答しなければならないと規定されている。

本条 (c) 項は、原機密指定者による機密解除期間の設定を定めている1.5条 (b) 項と派生機密指定者による機密解除期間の設定を定めている2.2条 (f) 項の特則となっている。すなわち、機密情報が、恒久的な歴史的価値がないと決定された記録、又は人工物 (artifacts) 等の非文書 (nonrecord materials) に含まれ、かつ、当該情報が、次の2つの要件を満たす場合には、その機密保全期間を延長することができるとする。この要件とは、当該情報が、①自動機密解除からの免除を規定する3.3条 (j) 項に従って、その免除が認められており、かつ、②この機密保全期間の延長が、3.3条 (j) 項に基づき決定された期日を超えるものではないこと、である。

P 国家機密解除センター

1 国家機密解除センターの設置

オバマ大統領は、本大統領令3.7条により国家機密解除センター (National Declassification Center) を新設した。以下、同条の内容を概観したい。

まず、本条 (a) 項は、国家機密解除センターを米国国立公文書館内に設置するとした上で、その目的を、①機密解除プロセスの効率化、②機密解除の質向上手法の促進、③恒久的な歴史的価値をもつと決定された記録の機密解除に関して標準化した訓練を実施すること、にあるとしている。そして、同センター長は、公文書管理官が、国務長官、国防長官、エネルギー省長官、国土安全保

障長官、司法長官、及び国家情報官と協議した上で、任命又は解任されると規定している⁶³⁾。

この同センターの設置目的を見ると、オバマ政権が、従来の機密解除が非効率で、行政機関ごとにばらつきがあると認識していることがわかる。また、同センター長の任免を、単に公文書管理官の権限とするのではなく、関連する行政機関等の長との協議にかからしめている点も注目される。これは、同センター長が本条 (b) 項で義務付けられている調整機能を果たすために、関連行政機関等のトップによる人事上の了解が必要と考えられていることを示唆している。

次に、本条 (b) 項は、国家機密解除センターは、同センター長の管理の下で、以下の事務を調整する義務を負うと規定している。まず、省庁間の橋渡しとなる調整事務として、①自動機密解除に伴い、他省庁との調整が必要となる場合で(本大統領令3.3条 (d) 項 (3) 号)、これに要する省庁間の記録の照会に関する処理を適宜かつ適切に行うこと、②自動機密解除 (3.3条) とシステムの機密解除審査 (3.4条) の要件を満たすために必要となる省庁間で行われる機密解除活動、③自動機密解除に伴い、他省庁との調整を必要とする記録への照会 (本大統領令3.3条 (d) 項 (3) 号) を可能にするために、各行政機関が用いている詳細な機密解除指針を相互に交換すること、が挙げられている。本条 (b) 項では、これに続いて、関連行政機関に共通する課題を調整する義務として、④効率的で、透明性があり、標準化された機密解除業務プロセス、訓練、及び、品質保証手段の策定、⑤電磁的記録、特殊メディア、及び新技術により生じる機密解除に関する課題についての解決策の策定、⑥行政機関がもつ既存のデータベースの接続と効果的利用、文書に関する新技術の使用、機密解除審査決定の公開、及び、本センターが管轄する機密解除活動の支援、⑦機密化された国家安全保障情報を含む連邦記録を、返還可能な形で保存し、かつ、これに付随するサービスを行うこと、という同センターの役割が規定されている。

この3.7条 (b) 項の (2) 号の②にあるように、国家機密解除センターが解除の対象とする機密文書は、3.3条 (自動機密解除) が定める25年を経過した機密記録と3.4条 (システムの機密解除審査) が定める自動機密解除の例外とされた機密情報であるので、作成されてから少なくとも25年を経過したものである。

これに続いて、本条 (c) 項においては、本センターの活動に対する行政機関の長の協力義務が規定されている。具体的には、①自動機密解除に伴い、他省庁との調整を必要とする記録の照会 (本大統領令3.3条 (d) 項 (3) 号) を可能に

するために、現行の機密解除指針を本センター長に提供すること、②米国国立公文書館に移管された記録のうち、当該行政機関が原機密指定者である情報に関して、これを審査の上、機密解除から免除し、又は機密解除する権限を当該行政機関の長から委任された当該行政機関の者を公文書管理官による要請に応じて、同センターに派遣すること（必要な場合には、当該事項の専門家と事前協議をした上でこれを行う）、の2つが規定されている。この(c)項のうち②の規定は、行政機関から機密解除に伴う権限をもつ者を本センターに派遣してもらって、機密解除を促進しようとする施策であり注目される。

本条(d)項は、公文書管理官に対して、同センターの参加者代表と協議し、かつ、一般市民からの意見を聴取した後に、研究者の関心の程度と、機密解除の蓋然性とを考慮したうえで、同センターの管轄する機密解除行為に優先順位をつける義務を課している。この規定では、蓄積された膨大な機密文書を、一般市民や研究者の関心に配慮しながら、現実的に可能性のある機密解除を優先して行うという政策目的が示されている。

これに続く本条(e)項では、行政機関の長は、その最適な記録管理と機密解除業務プロセスを達成するために、同センター内にこれらの内部的業務を集中して行う組織を設置することができると規定している。そして、このような組織が設立された場合、受入記録に関する全ての参照プロセスは、同センターで行なわなければならない、かつ、当該組織は、記録が恒久的な歴史的価値をもつか否かの決定に関わる指針と手続とを最大限一致させるように、同センターと十分に協力しなければならないと規定されている。この(e)項は、上述した(c)項②における人の派遣を超えて、行政機関が同センター内で組織的に機密解除業務を行うことを認めるものである。

本条(f)項では、行政機関の長は、自動機密解除の原則を定める3.3条(a)項に基づき、当該行政機関が原機密指定機関である機密情報について、自動機密解除からこれを免除し、又は機密指定を維持することができ、また、国家情報官は、インテリジェンスコミュニティに対し、同じ権限を有していると規定されている。

本条(g)項では、公文書管理官は、国務長官、国防長官、エネルギー省長官、国土安全保障長官、司法長官、国家情報官、中央情報局長官、及び情報保全監察局長と協議した上で、国家安全保障問題担当大統領補佐官に、本センターの機能に関する詳細な構想と、上記の行政機関の間で調整された意見を反映した

実施指令案（本大統領令5.1条で規定）とを提出しなければならないと規定されている。

2 本大統領令の施行に関する覚書2条の内容

本大統領令と同日に公布されたその施行に関する覚書⁶⁴⁾の2条「恒久的な歴史的価値をもつ記録の機密解除」では、自動機密解除されるべき大量の文書が滞留している事態について、以下のように規定されている。

まず第1に、自動機密解除の対象として過去に国立公文書館に移管された4億頁を超える未処理の連邦記録につき、国家機密解除センターの指示の下、機密解除が認められた全ての記録を2013年12月31日までに公開するよう命じられている。同センターは、これを受け、機密解除と公開についてパブリックコメント等の手続を経た後、2010年11月に「国家機密解除センター優先プラン」を確定した⁶⁵⁾。同センター長は、このプランを用いて機密解除を行うことになっている。

第2に、機密解除により当該資料の効率的かつ効果的な利用を促進するために、これらの記録に含まれている情報が、①秘密の人的情報源若しくはインテリジェンス情報源、又は、②大量破壊兵器の主要な設計概念のいずれかを明白かつ確実に開示することになる場合を除き、これ以上、関連機関への照会を行う必要はない、と規定されている。

第3に、国務長官、国防長官、エネルギー省長官、及び、国家情報官に対して、公文書管理官がこの業務を完遂するために、十分な助言を行う義務を課している。

そして最後に、公文書管理官は、この自動機密解除の遅れに関する報告書を6ヶ月ごとに公表しなければならないと規定されている。この報告書は、2011年8月の時点でこれまで3回発行されており、その最新の報告書による機密解除に関する実績については、後述する。

Q 機密情報の保全

1 機密情報へのアクセス要件

本大統領令では、機密情報へのアクセスを制限する一般的な規定が4.1条「アクセスの一般的制限」に置かれている。この規定内容の一部を詳細に制度化したものが、セキュリティ・クリアランス制度(秘密取扱者適格性確認制度)である。

まず、4.1条(a)項では、ある個人が機密情報へのアクセスを認められるため

には、①行政機関の長又はその者が指定した者により、機密情報にアクセスする資格が認められるか否かの決定がなされ、②当該個人が、所定の機密情報不開示契約に署名し、かつ、③当該個人が、当該機密情報を知る必要性 (a need-to-know) を満たしているという3つの要件を満たすことが求められている。

このうち、第1の要件が、セキュリティ・クリアランス制度において機密情報にアクセスする資格が認められることを意味し、第2の要件が、「機密情報不開示契約―書式312号」への署名義務を意味している。この書式312号については、別の機会に説明したい。そして第3要件は、第1・第2の要件を満たした者であっても、業務の遂行上、必要性のない機密情報へのアクセスは認められるべきではないことから、これを制限する要件となっている。

次の本条 (b) 項は機密情報へのアクセスが認められた者への教育・訓練に関する規定であり、このような個人は、①機密情報の適切な保全、及び、②権限なき情報開示から機密情報を保全することができなかった場合に科せられる刑事罰、民事罰、及び、罰則に関する教育が義務付けられている。

本条 (c) 項と (d) 項は、機密情報の持ち出しを制限する規定である。まず、(c) 項は、行政機関から退職する上級幹部職員と被用者は、機密情報を当該行政機関の管理下から持ち出してはならず、また、機密情報を行政機関の管理下から除外するために、当該情報を機密解除するように命じてはならない、と規定されている。これに続く (d) 項では、適正な権限なしに、機密情報を公的施設から持ち出すことはできないと規定されている。

本条 (e) 項では、行政府の外部に機密情報を配布する権限を持つ者に対して当該情報の保全を行政府内部と同じ方法で行われるようにする義務を課している。この規定は、機密情報が立法府、司法府、及び、民間企業等に配布される場合の保全義務規定である。

本条 (f) 項は、機密情報の収集、作成、処理等を行う情報システムの策定に関する規定である。具体的には、以下のように規定されている。

「行政機関の長若しくは上級幹部職員、又はインテリジェンス・コミュニティについては国家情報官は、法、大統領令、指令、及び規則の定めるところに従い、機密情報を収集、作成、連絡、計算、配布、処理又は保存するための自動化情報システム (これにはネットワークと通信システムが含まれる) が、以下の目的を確実に達成するために、統一した手続を策定しなければならない。

(1) 正当な権限をもたない個人からのアクセスを防止すること。

(2) 情報の統合性を確実なものにすること。

(3) 最大限実施可能な限りにおいて、以下を用いること。

(A) 正当な権限に基づく利用を促進するために、情報の利用可能性とアクセスとを最大限にする共通の情報技術規格、プロトコル、インターフェース、及び、

(B) 本大統領令4.1条 (a) 項の要件を満たす個人が、情報に最大限アクセスしうる標準電子フォーマット。」(4.1条 (f) 項)

次の本条 (g) 項は、機密情報に係る責任者に対し、その保全を確立するように求める規定である。すなわち、行政機関の長若しくは上級幹部職員、又はインテリジェンス・コミュニティについては国家情報官に対し、法令・規則等に基づき、機密情報が適切に保全され、不正アクセスが防止されている条件の下で、機密情報が利用、処理、保管、複写、送信及び破棄されることを確保するための保全策を確立する義務を課している。

(h) 項は、外国政府や国際機関から提供される情報の保全に関する規定であるが、以下のような特殊な規定となっている。

「行政機関は、本大統領令に基づき公布される指令に従い、外国政府の情報につき、少なくとも、当該政府又は国際機関が情報を提供する際に求めているのと同じレベルの保全を行わなければならない。この保全上の同等性を確保することができるのであれば、これらの保全要件は、米国の秘 (Confidential) レベルの情報に通常適用される保全要件よりも制限的でない要件でもかまわず、通常の取扱いや送信要件を修正したり、あるいは機密情報へのアクセスにつき人的クリアランスを得ていない者又は機密情報不開示契約に署名していない者であっても、当該情報を知る必要性のある者へのアクセスを認めることができる。」(4.1条 (h) 項)

本条最後の (i) 項は、ある行政機関が原機密指定した機密情報を、他の行政機関に配布できる一般的な要件を示しながら、原機密指定を行った行政機関による事前の同意を要する場合と、そうでない場合とについて規定している。条文の内容は、以下のとおりである。

「(1) いかなる行政機関も、原機密指定を行った行政機関による事前の同意を得なくとも利用可能な機密情報については、本大統領令4.1条 (a) 項の要件を満たす限りにおいて、他の行政機関や米国のその他の政府機関に配布することができる。ただし、原機密指定をした行政機関が、このような

配布に事前の承認が必要であると決定し、かつ、当該機密情報を含む媒体に、本大統領令に基づいて公布された実施指令に従い事前の承認が必要であることを示すマークが表記され、又は、その旨が示唆されている場合にはこの限りではない。

(2) ある行政機関が原機密指定を行った機密情報のうち、法、本大統領令、本大統領令の実施指令、大統領による指令、又は当該行政機関による同意に基づいて、外国政府に利用可能とされた機密情報については、他の行政機関による配布が認められる。ここにいう「外国政府」には、外国政府の内部組織 (element) 又は国際政府機関とその内部組織が含まれる。

(3) 本大統領令の施行前に作成された文書については、原機密指定を行った行政機関による事前の同意がない限り、他の行政機関に配布してはならない。行政機関の長又は上級幹部職員は、当該行政機関の内部で原機密指定された一定の情報について、この要件の適用を放棄することができる。

(4) この項において、国防総省は、ひとつの行政機関とみなされる。ただし、インテリジェンスの情報源、方法、活動に関する情報の配布につき、本大統領令6.2条 (b) 項に基づいて公布された指令を遵守しなければならない場合は、この限りではない。

(5) 機密解除審査の対象となっている記録に含まれている情報が、複数の行政機関により原機密指定されたものである場合には、当該行政機関による事前の同意は不要である。」(4.1条 (i) 項)

2 機密情報の配布に関する管理

本大統領令4.2条は、機密情報の配布に関する管理について、以下のように規定している。

「(a) 個々の行政機関の長は、法と本大統領令に基づいて公布される指令に従い、本大統領令4.1条 (a) 項に規定された要件を満たす個人が、機密情報に、最大限可能な限りアクセスしうる手続を策定しなければならない。

(b) 緊急事態が発生し、人命又は国土防衛への差し迫った脅威に対応する必要がある場合、行政機関の長又はその受任者は、機密情報（これには、本大統領令4.1条 (i) 項 (1) 号に基づきマークされた情報も含まれる）を本来はアクセス資格のない個人に開示する権限を有する。このような事案にあっては、本大統領令を実施する指令、及び機密情報を管轄する行政機関により公

布された手続に従わなければならない。なお、これらの規定では、このような状況下で開示される機密情報と、機密情報を受け取る個人の数を最小限にするように定めなければならない。この項、実施指令、又は行政機関による手続の下で開示された情報は、当該開示若しくは受領者による以後の利用により、機密解除されたものとみなされてはならない。このような開示がなされた場合、機密情報の原機密指定者に速やかに報告されなければならない。国家情報官は、この項の緊急開示に関して、機密指定されているインテリジェンス情報の緊急開示についての実施指令を出すことができる。

(c) 個々の行政機関は、自動的、定期的、又は繰り返し行われる機密情報の配布メカニズムにつき、少なくとも年に1度は見直しを行わなければならない。機密情報の受領者は、配布リストを更新しようとする配布者に十分に協力するとともに、その受領に係る地位に変更がある場合には、配布者に通知しなければならない。」(4.2条)

なお、本条 (b) 項が規定する緊急事態に認められる機密情報の開示については、暫定クリアランスという制度が設けられている。

3 特別アクセスプログラム

本大統領令4.3条は、通常国家安全情報に関する機密指定制度では対応できない特殊な機密情報の管理について、「特別アクセスプログラム (Special Access Programs)」と呼ばれる制度について規定している。

この特別アクセスプログラムとは、非常に機微性の高い情報に関する保全プログラムであり、その対象となる情報は、機微区画情報 (Sensitive Compartmented Information) と呼ばれている。機微区画情報とは、国家安全保障上の理由から「機密」、「極秘」、又は「秘」として機密情報とされているのみならず、当該情報が、特に機微な情報源や手段により入手された等の理由により、特別なアクセス制限及び取扱要件に服する情報をいう⁶⁶⁾。このような機微区画情報の具体例としては、暗号法、衛星等からの偵察調査、通信関連のインテリジェンス情報、核兵器や核攻撃対象に関する情報などを挙げることができる。この用語に、「区画」という文言が用いられている理由は、このような情報が特定の区画に保管されており、個人のアクセス権限が、特定区画ごとに定められていることに由来している。このため、ある区画へのアクセス権限が認められている個人も、他の区画へのアクセスが認められないということが起きる。この

ような機微区画情報については、高度の情報保全が必要となることから、通常の人的クリアランスよりも厳しい身上調査が求められ、本人および直近の親族が米国市民であることなどが要件とされている。

さて、4.3.条は、この特別アクセスプログラムについて、以下のように規定している。

「(a) 特別アクセスプログラムの策定

特別アクセスプログラムの策定は、大統領により特にその権限が付与された場合を除き、國務長官、国防長官、エネルギー省長官、国土安全保障長官、司法長官、国家情報官、又はそれぞれの副長官に限り、認められる。インテリジェンスの情報源、手法、及び活動（これには軍事作戦、軍事戦略、及び戦術に関するプログラムは含まれない）に関する特別アクセスプログラムの策定は、国家情報官により行われなければならない。これらの政府高官は、その特別プログラムの数を最小限に維持する義務を負うとともに、当該プログラムの策定が法律により求められている場合、又は以下の特別の事情がある場合にだけその策定が認められる。この特別の事情とは、

- (1) 特定の情報に関する脆弱性又は脅威が例外的に高く、かつ、
- (2) 同一の機密情報のレベルに適用されるアクセス資格を決定する通常の基準によっては、情報の漏えいから当該情報を十分に保全することができないと判断されるときをいう。

(b) 要件及び制限

- (1) 特別アクセスプログラムは、これに通常アクセスできる者の人数を合理的な範囲で限定することを要し、かつ、同プログラムに含まれる情報の保全を強化するという目的にふさわしいものでなければならない。
- (2) 各行政機関の長は、本大統領令に基づいて公布された指令により、特別アクセスプログラムに関する説明責任を果たす制度を設け、これを維持する義務を負う。
- (3) 特別アクセスプログラムは、本大統領令5.4条 (d) 項により設けられた監察プログラムに従わなければならない。さらに、情報保全監察局長は、本大統領令において情報保全監察局に付与された機能を行使するために、各特別アクセスプログラムの保全要件に従って、これらのプログラムにアクセスすることができる。行政機関の長は、このアクセス権限を情報保全監察局長と同局の被用者1名に限定することができ、

また、同プログラムが例外的に機微かつ脆弱性の高いものである場合には、同局長に限ってこのアクセス権限を認めることができる。

(4) 行政機関の長又は副長官は、個々の特別プログラムが、本大統領令の定める要件を継続して満たしているか否かを決定するため、毎年その見直しを行う義務を負う。

(5) 行政機関の長は、国家安全保障問題担当大統領補佐官、又はその受任者から求めがあったときは、当該行政機関の特別アクセスプログラムの全部又は一部について、その概要を報告する義務を負う。

(6) 本条において「行政機関の長」とは、國務長官、国防長官、エネルギー省長官、国土安全保障長官、司法長官、国家情報官、又はそれぞれの副長官をいう。

(c) 本大統領令は、合衆国法典10編119条（特別プログラムに関する議会による監視）⁶⁷⁾におけるいかなる要件を変更するものではない。」(4.3条)

4 歴史調査研究者等による調査に関する特別

本大統領令4.4条は、機密情報に関するアクセスについて、歴史研究者等に一定の例外的アクセスを認める条文であり、「歴史調査研究者及び特定の政府高官によるアクセス」という表題が付いている。その内容は、以下のとおりである⁶⁸⁾。

「(a) 機密情報へのアクセスを規定する本大統領令4.1条(a)項(3)号においては、当該機密情報を知る必要性(a need-to-know)のある個人に限ってそのアクセスが認められているが、以下の各号に該当する個人については、この要件の適用を除外する。

(1) 歴史調査プロジェクトに従事する者、

(2) かつて、大統領又は副大統領により任命又は指名された政策決定を行う高官の地位にあった者、又は、

(3) 大統領又は副大統領であった者。

(b) 本条における要件の免除は、原機密指定機関の行政機関の長、又はその上級幹部職員が、次に掲げる要件を満たすときに限り認められる。

(1) 当該アクセスが国家安全保障上の利益に合致するものであると書面により決定すること。

(2) 権限のない開示や機密漏えいから機密情報を保全するために適切な措置を講じ、かつ、当該情報が本大統領令に基づき保護されること確

実にあること。

(3) 元大統領により任命又は指名された者と、元副大統領により任命又は指名された者のアクセス権限を、これらの者がその在任中に作成、審査、署名、又は受領したものに限定すること。」(4.4条)

R プログラム指令

本大統領令5.1条は、プログラム指令 (Program Direction) について規定している。これは、本大統領令を実施するための施行細則を定めるための規定である。

「(a) 情報保全監察局長は、公文書管理官の監督の下、国家安全保障問題担当大統領補佐官と協議した上で、本大統領令を執行するために必要な指令 (directives) を発する義務を負う。同指令は、行政機関に対する拘束力をもつ。情報保全監察局長は、これらの指令により、以下の事項に関する基準を策定しなければならない。

(1) 機密指定、機密解除、及びマーキングに関する原則。

(2) 機密情報の取扱い、保管、配布、送付、破棄、及び説明に関連する保全対策。

(3) 行政機関の保全教育と訓練プログラム。

(4) 行政機関の自己監査プログラム。

(5) 機密指定及び機密解除に関するガイド。

(b) 公文書管理官は、このプログラムの実施及び監察機能を、情報保全監察局長に委任しなければならない。

(c) 国家情報官は、影響が及ぶ他の行政機関の長及び情報保全監察局長と協議した上で、インテリジェンス情報源、方法、及び活動の保護に関して、本大統領令を執行するための指令を発することができる。このような指令は、本大統領令及び本条 (a) 項に基づき発せられる指令に従ったものでなければならない。」(5.1条)

S 情報保全監察局と同局長の役割

すでに見たとおり、本大統領令3.1条 (e) 項では、情報保全監察局長に機密保全に関する行政監察権限とともに、行政機関に対する機密解除請求権を付与している。5.2条では、情報保全監察局の設置と同局長の任命⁶⁹⁾、及び、同局長

による本大統領令に関する実施指令の策定をはじめとしたその他の権限について規定されている。

「(a) 情報保全監察局は、米国国立公文書館の部局として設置される。情報保全監察局長の任命にあたっては、公文書管理官が指名し、大統領の承認を得なければならない。

(b) 情報保全監察局長は、公文書管理官の監督の下、国家安全保障問題担当大統領補佐官と協議した上で、以下の事務を行う義務を負う。

(1) 本大統領令の実施指令を策定すること。

(2) 本大統領令とその実施指令の遵守を確保するために、行政機関の活動を監察すること。

(3) 行政機関による実施規則が公布される前に、これらが、本大統領令、及び、本大統領令5.1条 (a) 項に基づき公布された指令に従ったものであるか否かにつき、審査し、かつ、承認すること。

(4) 本大統領令に基づき制定された各行政機関のプログラムに関して各行政機関に立入り検査を行う権限を有し、又各行政機関に対し、必要な報告書と情報を請求し、かつ、その責任を全うするために必要となるその他の協力を要請すること。ただし、監察を受ける行政機関の長又は上級幹部職員が、特定の種類の機密情報へのアクセス権を同局長に付与したときに、国家安全保障に関する例外的なリスクを引き起こす可能性があると判断した場合には、同局長から当該アクセスに関する請求があった日から60日以内に、そのアクセス拒否を勧告する理由を書面により明らかにした上で、国家安全保障問題担当大統領補佐官を通じて、大統領に提出する義務を負う。これに対する大統領による回答があるまで、当該アクセスは認められない。

(5) 原機密指定権を持たない行政機関やその職員から提出された原機密指定権の付与に関する請求を審査し、この請求が適切であると判断した場合には、国家安全保障問題担当大統領補佐官を通じて、これに対する大統領による承認を求めること。

(6) 本大統領令に基づき設立されたプログラムの運営に関して、政府内外からの苦情や提案を検討し、これに対処すること。

(7) 本大統領令におけるプログラムの実施を促進するために、関連する行政機関と協議した上で、その書式や手続を標準化すること。

(8) 大統領に、少なくとも年に1回、本大統領令の実施状況について報告すること。

(9) 本大統領令により設立されたプログラムに関する事項を協議する省庁間会議を招集し、その議長を務めること。」(5.2条)

T 省庁間機密指定審査委員会

省庁間機密指定審査委員会 (Interagency Security Classification Appeals Panel: ISCAP) は、クリントン大統領の大統領令12958号により設置された委員会であり、1996年5月に初めての委員会が開催された。

本大統領令は、5.3条で同委員会に関する規定を置いている。機密指定やその解除を各行政機関の決定に委ねたままにせず、機密指定に関して重大な役割を担う行政機関の代表者による合議機関を設け、審査等を行わせるというこの制度は、高く評価できるであろう。以下、5.3条の内容を記す。

「(a) 設置と運営

(1) ここに、省庁間機密指定審査委員会を設置する。同委員会は、国務省、国防総省、司法省、米国立公文書館、国家情報官室、及び国家安全保障問題担当大統領補佐官から同委員会の構成員として任命された幹部レベルの代表者により構成される。これらの代表者は、連邦政府の常勤又は非常勤の上級幹部職員若しくは被用者とする。議長は、同委員会の構成員の中から、大統領により任命される。

(2) 前号に掲げる者のほか、中央情報局長官は、本委員会の全ての審理において投票権をもつ構成員として、かつ、中央情報局が原機密指定を行った機密情報に関する支援を行うことを目的として、本条(a)項(1)号における要件を満たす暫定的代表者を指名することができる。

(3) 本委員会の構成員に欠員が生じた場合には、本条(a)項(1)号に基づき、可能な限り速やかに、これを補充しなければならない。

(4) 本委員会の事務局長は、情報保全監察局長が務める。情報保全監察局の局員が、本委員会の事務局を運営し、業務上の補佐を行う。

(5) 本委員会の構成員及び事務局員は、本委員会が機能を果たすために、機密情報へのアクセスが認められる資格基準を満たしていなければならない。

(6) 本委員会は、議長により招集される。議長は、本委員会がその機能

を果たすために、適時に本委員会の日程を決定しなければならない。

(7) 情報保全監察局による大統領への報告書には、本委員会の活動に関する概要報告が含まれていなければならない。

(b) 機能

本委員会は、以下の義務を負う。

(1) 本大統領令1.8条に基づく機密指定に係る審査請求に関する裁決をすること。

(2) 本大統領令3.3条の定める行政機関による自動機密解除の適用免除の申請に関して、その認容、棄却、又は変更を行うこと。

(3) 本大統領令3.5条の定める必要的機密解除審査に基づく審査請求について裁決をすること。

(4) 本大統領令1.8条及び3.5条に基づく審査請求に関する本委員会の裁決を、上級幹部職員に適切に通知するとともに、これを公表すること。

(c) 規則と手続

本委員会は、委員会規則を定め、これを連邦行政規則集に掲載しなければならない。この委員会規則では、本委員会による審査請求の受理、審査、及び、裁決の送付に関する規則及び手続が定められなければならない。本委員会の規則及び手続においては、本委員会による審査請求の対象を以下の要件を満たすものに限定する旨の規定を設けなければならない。

(1) 審査請求人が、当該行政機関における行政救済手続を尽くしていること。

(2) 連邦裁判所において、当該争点に関する係争中の訴訟がないこと。

(3) 当該情報が、連邦裁判所又は本委員会において、過去2年以内に審理の対象となっていないこと。

(d) 行政機関の長は、本委員会が適時に、十分な情報を得てその機能を果たすことができるように、十分に協力する義務を負う。本委員会は、当該行政機関の長が本委員会に十分に協力的でないと感じる場合、国家安全保障問題担当大統領補佐官を通じて大統領に、その旨を報告しなければならない。

(e) 本委員会は、大統領が、米国の国家安全保障のために、その憲法上及び裁量上の権限を行使するにあたり、大統領に助言し補佐することを唯一の目的として設置されている。本委員会は、大統領により変更されない限り、その裁量に基づき裁決を行う。

(f) 行政機関の長が、本委員会の裁決に不服がある場合、国家安全保障問題担当大統領補佐官を通じて大統領に対し再審査請求をすることができる。この裁決が確定するまでは、当該情報の機密は保持されなければならない。」(5.3条)

なお、この5.3条は、オマバ大統領が行った大きな変更点のひとつである。すなわち、ブッシュ大統領が2003年5月に発した大統領令13292号では、本委員会が中央情報局の所管する機密情報について機密解除を行うとの結論に至った場合においても、中央情報局長官による事実上の拒否権が認められていたのに対して、本大統領令では、このような拒否権を認めず、さらに、同局からの代表者の地位を暫定的代表者に後退させたのである⁷⁰⁾。

なお、この省庁間機密指定審査委員会による審査では、多くの機密情報が開示されており、その機能は高く評価されている。これは、機密情報の開示や機密レベルの分類について、各行政機関の裁量に委ねているだけでは不十分であり、各省庁の権限を超えて裁決等を行える中立的な合議制の審査機関が必要であることを示すものと言えよう。本委員会の具体的な実績については、後述する。

U 一般的責任規定

本大統領令5.4条「一般的責任」においては、機密情報を扱う行政機関の長が負う一般責任について、以下のように規定している。

「原機密指定を行う、又は機密情報を扱う行政機関の長は、以下の義務を負う。

- (a) 本大統領令に基づき策定されたプログラムの確実な実施を図るため、自らが積極的に関与することを示すとともに、上級管理職に責任をもたせること。
- (b) 本大統領令に基づき策定されたプログラムを効果的に実施するために、必要な資源を投入すること。
- (c) 機密情報が適切に共有されかつ保全されるように最適化し、かつ、本大統領令においてもはや機密要件を満たさなくなった情報の機密解除が促進されるように、行政機関の記録システムの設計及び運営を確実に行うこと。
- (d) 当該プログラムを管理・運営する上級幹部職員を任命すること。当該上級幹部職員は、以下の責任を負う。

- (1) 本大統領令に基づき策定された当該行政機関のプログラムを監査すること。ただし、行政機関の長は、本大統領令に基づき認められた特別アク

セスプログラムを監査するために別の幹部職員を任命することができる。当該幹部職員は、当該行政機関の特別アクセスプログラムの詳細について、少なくとも年1回は報告を行う義務を負う。

(2) 実施規則を策定し、これが米国市民に影響が及ぶ限りにおいて、連邦行政規則集に掲載すること。

(3) 機密保全に関する教育・訓練プログラムを策定し、継続して実施すること。

(4) 自主監査プログラムを策定し、継続して実施すること。この自主監査プログラムでは、当該行政機関による原機密指定と派生機密指定につき代表的なサンプルを定期的に監査すること。また、当該行政機関の適切な幹部職員に、本大統領令1.7条(c)項及び1.7条(d)項に規定されていない機密指定についてその誤りを修正する権限を付与すること。また、当該行政機関の自主監査プログラムにつき、情報保全監察局長に年に1回報告を行うこと。

(5) 機密情報への不要なアクセスを防止するために本大統領令に基づき公布された指令により、その手続を策定すること。当該手続には、以下の内容が規定されていなければならない。

(A) 行政上のクリアランス手続を開始する前に、機密情報へアクセスする必要性を確認する手続。

(B) 当該行政機関において機密情報にアクセスすることが認められる者の人数が、運営及び保全上の要件と必要性を満たしながら、当該行政機関の業務上の必要性を確実に満たすようにするための手続。

(6) 敵性地域(hostile area)、その近辺、又は潜在的な敵性地域において機密情報を用いるときの保全に関する特別危機管理計画の策定。

(7) 文民若しくは軍人の人事評価を行うために用いられる実績評価書又は類似の制度において、機密情報の指定及び管理が、以下の者の不可欠な評価要素又は評価項目として含まれていること。

(A) 原機密指定者。

(B) 機密保全管理責任者又は機密保全の専門家。

(C) 機密情報の作成又は取扱いがその職務の重要な部分を占める者。これには、日常的に派生機密の表示を用いる者も含まれる。

(8) 本大統領令の実施に伴う費用を集計し、これを公表するために情報保全監察局長に報告すること。

- (9) 原機密指定を行なった行政機関の部局が廃止され、その機能を明白に承継する部局も存在しない場合、当該部局により原機密指定がなされた機密情報に関して、本大統領令に基づく請求、異議申立て、審査請求、不服申立て、提案に対応する当該行政機関の担当者を速やかに任命すること。
- (10) 当該行政機関における過剰機密指定又は機密指定の瑕疵に関する情報、主張、不服申立てを受付け、かつ、必要な場合には、職員に適切な機密指定について指導を行う機能を確立すること。』(5.4条)⁷¹⁾

V 罰則

本大統領令5.5条は、本大統領令等の違反に対する「罰則 (Sanctions)」について、以下のように規定している。

「(a) 情報保全監察局長が、本大統領令又はその実施指令に違反する事実があると認めるときは、当該行政機関の長又は上級幹部職員に対し、これを是正するために必要な措置をとるよう報告する義務を負う。

(b) 連邦政府の上級幹部職員と被用者、その請負者、ライセンシー、資格証保有者、及び政府資金の受給者が、以下の各号に定める行為を認識しながら、故意又は過失により当該行為を行った場合には、罰する。

(1) 本大統領令又は過去の大統領令に基づき適切に機密指定がなされた情報を、正当な権限を有しない者に開示すること。

(2) 本大統領令又はその実施命令に違反して、情報を機密化し、又は情報の機密化を継続すること。

(3) 本大統領令の定める要件に違反した特別アクセスプログラムを策定し、又はこれを継続して実施すること。

(4) 本大統領令又はその実施指令の規定に違反すること。

(c) これらの違反行為に対する処罰には、戒告、休職、免職、機密指定権の停止、機密情報へのアクセス権の喪失・否定、又はその他の立法若しくは行政規則による処罰が含まれる。

(d) 行政機関の長、上級幹部職員、又はその他の管理職は、本大統領令の定める機密指定基準の適用に関して、これに従う意思のない者又は過誤を繰り返す者に対し、少なくとも、その機密指定権を直ちに停止する義務を負う。

(e) 行政機関の長又は上級幹部職員は、以下の各号の定める義務を負う。

(1) 本条 (b) 項の定める違反、又は軽微な違反があるときは、速やかに
是正措置を採ること。

(2) 本条 (b) 項 (1) 号、(2) 号、又は、(3) 号に関する違反については、
情報保全監察局長に通知すること。」(5.5条)

W 雑則

本大統領令は、その最後に、いくつかの雑則を置いている。6.2条「一般規定」
は、以下のとおり規定している。

「(a) 本大統領令は、1954年原子力エネルギー法、及び1947年国家安全保障法上の定める要件に優先して適用されるものではない。「制限データ (Restricted Data)」と「旧制限データ (Formerly Restricted Data)」に関しては、1954年原子力エネルギー法及びその規則に基づいてこれを扱い、保護し、機密指定を行い、機密レベルを下げ、機密解除がなされなければならない。

(b) 国家情報官は、インテリジェンスコミュニティに関し、関連する部門及び機関の長と協議した後、インテリジェンス及びインテリジェンス関連の情報（これらには、最終的な情報と、最初に収集した情報も含まれる）の機密指定と機密解除、アクセス、配布につき、本大統領令を実施するために必要と思われる政策指令又は指針を発することができる。インテリジェンスコミュニティに属する部門の長が発する手続又は指針は、国家情報官が出した当該政策指令又は指針に従った内容のものでなければならない。国家情報官による当該政策指令又は指針は、本大統領令5.1条 (a) 項に基づいて情報保全監察局長が発する指令に従った内容のものでなければならない。

(c) 司法長官は、行政機関の長又は情報保全監察局長の求めに応じて、本大統領令の執行に伴い生じた疑義につき、本大統領令の解釈を示さなければならない。

(d) 本大統領令は、連邦憲法、情報自由法の定める不開示規定、1974年プライバシー法、及び、1947年国家安全保障法等により保護される情報の範囲を制限するものではない。本大統領令は、連邦政府、連邦政府の部局、機関、団体、上級幹部職員、被用者、代理人、及びその他の者に対する法的執行力のある実体的又は手続的権利若しくは利益を付与することを意図したものではない。このことは、本大統領令1.1条 (b) 項、3.1条 (c) 項、及び、5.3条 (e)

項のただし書以外についても同様とする。

(e) 本大統領令は、連邦行政管理予算局長の所掌する予算、規則、及び、立法提案に関する事務について、これに義務を課し、又は影響を及ぼすものと解釈されてはならない。

(f) 本大統領令は、予算の範囲内で執行されなければならない。

(g) 1995年4月17日付けの大統領令12958号及びその変更(2003年3月25日付けの大統領令13292号を含む)は、本大統領令の施行に伴い、その効力を失う。」(6.2条)

また、6.3条「施行日」の規定内容は、以下のとおりである。

「本大統領令は、公布の日から起算して180日を経過した日から施行する。ただし、1.7条、3.3条、及び、3.7条の規定は、公布の日から施行する。」(6.3条)

そして最後に、6.4条「公布」は、以下のとおり規定している。

「公文書管理官は、本大統領令を、連邦行政規則集により公布しなければならない。」(6.4条)

III 機密指定制度に関する他の大統領令

これまで、オバマ大統領が発した大統領令13526号における機密指定制度の内容を見てきた。同大統領は、このほかにも機密指定に関連する3つの大統領令を発しているので、ここで概観したい。

A 大統領記録に関する大統領令

オバマ大統領が発した最初の大統領令は、大統領記録に関するものであった。この大統領令について述べるまえに、その背景となっている大統領記録法について触れる必要がある。

1 大統領記録法

米国では、大統領が就任している間に作成した文書や記録の保管等については、大統領記録法⁷²⁾により規制され、その情報公開が制度化されている。この法律は、ウォーターゲート事件をきっかけに制定され、レーガン大統領の大統領記録から適用されている⁷³⁾。

大統領記録法2204条では、情報公開に関する6つの除外基準が定められてい

る。通常の大統領記録は、政権が終了してから5年後に公開されることになるが、この除外基準に該当する場合には、12年後まで公開を制限することができる⁷⁴⁾。

この除外基準のうち、国家機密に係るものが3つある。その第1は、国防上又は外交上の利益のために、大統領令によって定められた基準に基づき、特に機密分類されたもので、かつ、大統領令に基づき、適切に機密指定されたものである。

第2は、情報自由法と政府透明法（The Government in the Sunshine Act）以外の法律により情報公開が免除されているもので、次の2つの要件を満たすものである。この2つの要件とは、同法において、①その資料について、裁量の余地なく一般への公開を留保することが求められており、かつ、②公開に関する留保について特定の基準を定めているか、あるいは、公開が留保される特定の資料類型について言及されていることである。

第3は、大統領と大統領補佐官又は大統領補佐官同士の、助言を求めたり与えたりする内密の連絡である⁷⁵⁾。

それでは、これらの除外基準に該当する大統領記録は、政権が終了した12年後にはどうなるのであろうか。これらの情報公開については、結局のところ、情報自由法に服することになる⁷⁶⁾。

2 大統領令による規定

さて、この大統領記録法に関しても、その詳細な実体規定や手続については、大統領令により規定されてきた。その最初のものは、大統領記録法が最初に適用されたレーガン大統領による1989年1月16日の大統領令12667号であった⁷⁷⁾。

ジョージ・W・ブッシュ大統領は、このレーガン大統領による大統領令を廃止し、大統領記録の公開に消極的な大統領令13233号を発した⁷⁸⁾。この大統領令は、大統領、元大統領、元副大統領がその記録の公開を望まない場合、大統領記録法2204条で定められている12年の期限を超える場合であっても、大統領が行政府の職務を遂行するために憲法上默示的に認められてきた情報秘匿特権（executive privilege）に基づいて、広く記録の非公開を認めた点に特色があった。

オバマ大統領は、このジョージ・W・ブッシュ大統領による大統領令を廃止し、新たな大統領令13489号を発した。この大統領令については、ネット上で

入手できる日本語訳があるので、詳しくはそちらを参照して頂きたい⁷⁹⁾。この大統領令は、以前のもとの比べると、より積極的に大統領記録を公開する内容となっている。これを、国家機密の保全と、情報公開とのバランスという観点からみると、①情報秘匿特権の申立てが無限定に広がらないように、内部協議を行う制度を確立している点と、②情報秘匿特権の行使権者を現職の大統領と、存命中の元大統領に制限した点が注目される(3条、4条)。

B 州・民間部門等のための国家安全保障情報プログラムを定めた大統領令

すでに過剰機密削減法のところで述べたように、国家安全保障を維持するためには、連邦政府と州等との情報共有が不可欠である。しかし、連邦制をとる米国では、州やインディアン部族の独立性は高く、連邦政府の機密制度が、そのままこれらの主体に適用されるわけではない。このため、機密保全に関する統一的な扱いに困難が生じる⁸⁰⁾。

オバマ大統領は、この問題について、大統領令13549号「州、地方自治体、インディアン部族、及び民間部門における法主体のための機密指定された国家安全保障情報に関するプログラム (Classified National Security Information Program for State, Local, Tribal, and Private Sector Entities)」を2010年8月に発した⁸¹⁾。このようなプログラムが大統領令によって規定されたのは、歴史上初めてのことである。以下、この大統領令13549号の注目すべき点について説明する。

まず、この1.1条では、本プログラムが、連邦政府と、州、地方自治体、インディアン部族及び民間部門における法主体(以下「州等」という。)との間で共有される機密指定された国家安全保障情報への情報保全とアクセス管理を目的に策定されたものであると規定している。

次に、1.2条では、この大統領令の目的が、すでに詳述した機密指定制度に関する大統領令13526号と、機密文書等へのアクセスに関する保全基準を定めた複数の大統領令(12968号、13467号、12829号)を、州等に統一的に適用する方策を定めることにあると規定されている。この統一的な実施手続は、この大統領令の公布の日から180日を超えない範囲内で、国土安全保障長官が、実施指令により定めるものとされている。なお、この実施指令の策定にあたっては、国土安全保障長官は、関連する行政機関と協議し、かつ、国防長官、司法長官、国家情報官、及び、情報保全監察局長の同意を得ることが要件とされて

いる⁸²⁾。

この大統領令で特に着目すべき条項は、1.3条の(a)項から(c)項である。

まず、1.3条(a)項では、①州等の担当者の機密情報アクセス資格は、当該機密情報を提供する連邦行政機関により決定され、②原則として、極秘レベルまでのアクセスに限定されるものの、③州等の担当者による機密、特別アクセスプログラム、又は秘レベルの機微区画情報へのアクセスが必要であると、当該連邦行政機関が個別の事案ごとに決定した場合には、この限りではないと規定されている。

次に、1.3条(b)項では、適正に選挙又は指名された州知事等の長(又は法に基づきその地位を継承した者)については、①情報保全監察局長又は国家情報官が定めた不開示同意書に署名し、②機密情報アクセス資格を否定すべき行為がないとこれを付与する担当官により決定された場合には、この大統領令の実施指令に基づいて行われる身上調査なしに、機密情報へアクセスする権利が認められるが、③州知事等は、このアクセス権を第三者に授権することはできない、と規定されている。ここでは、選挙により選出された知事等については、一定の歯止めとなる①、②の要件を満たした場合には、身上調査を行わないことを認めている。その一方で、③で授権が認められていないことから、州知事等より下位の職にある者については、1.3条(a)項に基づき、身上調査がなされることを意味している。

この点、連邦議会の議員は、機密情報アクセス資格を取得する必要がなく、機密情報へアクセスする場合には、「知る必要性」だけを満たせばよいことと比べると、州等の議会の議員にはこのような免除が認められていないことがわかる。

1.3条(c)項では、州等の担当者に認められた機密情報アクセス資格、及び、州等の施設に対して認定された物的クリアランスについては、これを付与した連邦行政機関のみならず、別の連邦行政機関、州等の間で相互承認することを義務付けている。この規定は、たとえばひとつの事案につき複数の連邦行政機関から機密情報アクセス資格を得る必要が生じたときに、類似の身上調査が繰り返されて手続的に煩雑であることから、相互承認を義務付けたものである。この大統領令で相互認証が認められたのは、おそらく、1.3条(a)項において、原則として、極秘レベルまでのアクセスに限定されているためであろう。

C 政府管理情報に関する大統領令

1 SBU情報とその問題点

すでに述べたように、本大統領令では、機密情報のレベルは、機密、極秘、秘の3類型に限定されている(1.2条(b)項)。

しかし、多くの行政機関は、この3類型に該当しないものの、一般に「機微であるが機密指定されていない(Sensitive But Unclassified: SBU)」情報を利用してきた。このSBU情報とは、①機密指定されていない情報ではあるものの、②一般市民への情報公開が原則的に制限されるべき情報とされてきたものである⁸³⁾。このSBU情報には様々な類型があり、連邦行政機関を横断する統一的な定義は存在しなかった⁸⁴⁾。また、このSBU情報の保全については、機密保全制度の適用がないことから、これを扱う個人に対しては不開示同意書等に署名させるなどの対策しかとられてこなかった。

このように、SBU情報には、機密保全制度の適用がないことから、その運用にあたっては、さまざまな問題が指摘されてきた。たとえば、①各行政機関による裁量的な不開示指針の蔓延、②過剰指定、③統一性の欠如に起因した政府内外での意思疎通の阻害、④情報漏えいが起きた場合への対処が不十分であること、⑤連邦政府が科学研究資金を大学研究者に提供するときに、SBU情報の指定が多用されたことから、研究者がその成果を自由に発表できないこと等である⁸⁵⁾。

連邦議会は、全米同時多発テロ事件の発生以後、このSBU問題に取り組むようになった。同テロ事件が、行政機関相互の情報共有の欠如により防止できなかったとの指摘がなされ、その一因としてSBU情報の問題も取り上げられたのである。これを受けて、ジョージ・W・ブッシュ大統領は、2005年12月にSBU情報の扱いを連邦政府内で統一することを目指した覚書を出して、省庁間SBU情報協力会議を立ち上げた⁸⁶⁾。

2 ジョージ・W・ブッシュ大統領による政府管理情報に関する覚書

その後、ジョージ・W・ブッシュ大統領は、2008年5月に出した覚書で、従来のSBU情報という名称をとりやめ、これに代わる「政府管理情報(Controlled Unclassified Information: CUI)」という類型を設定した⁸⁷⁾。もっとも、この覚書では、情報共有促進のためにテロリズム関係の情報に対象を限定していた。

また、この覚書では、米国国立公文書館を政府管理情報に関する諸策を実施

する機関と定め、その分類基準、行政監察、教育、執行メカニズム、及び処罰に関する指針を策定するように命じていた。そして、これらの具体的な事務の実施については、米国国立公文書館に属する情報保全監察局 (Information Security Oversight Office) が行うこととされていた。

3 オバマ政権における政府管理情報に対する改革

政権交代後、オバマ大統領は、まず2009年5月27日に、機密指定のあり方とこの政府管理情報に関する見直しを求める覚書を出し、これに必要な作業を2013年までに完了するように命じている⁸⁸⁾。その後、この問題に取り組んで来た政府管理情報タスクフォースは、政府管理情報に関する統一指針を確立すべきであるという報告書をまとめ、大統領に提出している⁸⁹⁾。

そして、2010年11月4日、オバマ大統領は、「政府管理情報 (Controlled Unclassified Information)」と題された大統領令13556号⁹⁰⁾を発し、ジョージ・W・ブッシュ大統領が2008年5月に出した政府管理情報に関する覚書を廃止するとともに、政府管理情報をテロリズム関係の情報に限定せずに、これを大きく改革するための方針を打ち出した。以下では、その主要な規定について概説する。

この大統領令では、政府管理情報について、①その標記が行政官庁によりばらばらだったものを、その保全や配布の管理も含めて統一すること、②法令および行政府全体に適用される指針に基づく場合にだけ認められること、③単に政府管理情報に指定されたことをもって、法令に基づき情報開示が求められる場合や裁量により情報開示が認められる場合 (これには、立法府や司法府への開示も含む) について何らの影響をもたらないことが確認され⁹¹⁾、④米国国立公文書館が、この大統領令の実施と行政機関に対する監察を行うことになった (2条)。

その上で、各行政機関に対し、この大統領令の公布の日から180日以内に、①現時点におけるSBU情報の標記と運用を見直し、②各行政機関が用いることを希望する政府管理情報の類型及び同下部類型に関する提案を米国国立公文書館に提出し、③その際、提案された類型の定義と、その根拠となる法令等を明らかにする義務を課するとともに、④ある情報を政府管理情報として指定するか否かにつき重大な疑問が生ずる場合には、その指定を行ってはならないと規定している (3条)。

そして、米国国立公文書館は、行政機関によるこれらの提案を受けて、影響

を受ける行政機関と協議した後、政府管理情報の類型、同下部類型、及びこれらの標記につき、連邦行政機関で統一されたものを承認した上で連邦行政規則集にその施行指針を公布し、施行すると規定している。また、同館は、この大統領令が公布されてから180日以内に最初の施行指針を出す義務が課された。

さらに、同局は、この大統領令が公布されてから360日以内に、政府管理情報に関する最終的な施行指針を公布する義務を負っている。なお、同館は、この大統領令の施行指針を策定するにあたり、省庁間協議会を招集し、その議長を務めるものとされている。ただし、同館と行政機関との間で合意を得ることができない場合には、これを連邦行政管理予算局長を通じて、大統領に対し申立てをすることができると規定されている(4条)。

なお、国家情報官は、インテリジェンスコミュニティに関して、影響を受ける当該行政機関と協議した上で、インテリジェンス及びインテリジェンスに関連する情報について、この大統領令を実施するために必要と思われる政策指針とガイドラインを定めることができる。もっとも、この政策指針とガイドラインは、この大統領令と、米国国立公文書館により公布された施行指針に従ったものでなければならないと規定されている(6条(b)項)。

最後に、米国国立公文書館に対し、本大統領令の公布日から5年間は、毎年、それ以後は2年に1度、行政機関によるこの大統領令に関する実施状況についての報告書を公表する義務が課されている(5条(c)項)。

このように、この大統領令13556号は、各行政機関にこれまでのSBU情報の類型、標記、法令等の根拠を見直させた上で、政府管理情報に関する類型提案をさせ、その上で米国国立公文書館に政府管理情報に関する統一的な最終指針を公表させ、各行政機関にその実施を求めて行くという方法を採用している。この大統領令により、長年にわたって懸案事項であったSBU問題の解決方法がようやく形となった。なお、米国国立公文書館により、この大統領令に基づく最初の施行指針が⁹²⁾2011年6月に公布されている。

D 機密ネットワークの保全に関する大統領令

2010年に始まったウィキリークスによる情報の開示により⁹³⁾、連邦政府の情報共有に関する実務が、機密情報に関する「知る必要性 (need-to- know)」の要件を必ずしも遵守できていなかったことが明らかになった。

オバマ大統領は、この問題に対処するために、2011年10月に大統領令13587

号「機密ネットワークに関する保全強化のための構造的改革と機密情報の責任ある情報共有とその防護対策」を発している⁹⁴⁾。以下では、その内容を概観したい⁹⁵⁾。

まず、第1条「方針」において、①アクセス権限のある者による機密情報の共有とその保全は、国家安全保障にとって不可欠であること、②コンピュータ・ネットワークにおける脆弱性についてのリスク管理には、組織的な決定が必要であること、③これらの要請が、個人のプライバシーと人権に関する適切な保護を両立するものでなければならぬと規定している。そして、機密保全策の指針について、④この大統領令において示された機密コンピュータ・ネットワークの運用等に関する指針と基準を全行政機関が遵守しなければならないとしている。

そして、第2条「行政機関の一般責任」では、機密コンピュータ・ネットワークを運用し、又はこれにアクセスしう行政機関の長は、その適切な情報共有と機密情報の保全について責任を負い、特に①当該行政機関におけるこれらの業務を監査する上級行政官の任命(2.1条(a)項)、②インサイダー脅威の防止と探知プログラムの実施(2.1条(b)項)等について規定している。

これに続いて、第3条「情報共有と防護対策に関する上級運営委員会」、第4条「機密情報の共有と防護対策に関する事務局」、第5条「コンピュータ・ネットワーク上の機密情報防護対策に関する担当行政機関」、第6条「インサイダー脅威に関する特別委員会」、第7条「雑則」という規定になっている。

これらの諸規定のうち、第6条「インサイダー脅威に関する特別委員会」の6.2条について簡単に紹介しておきたい。同条では、①司法長官及び国家情報官、又はそれぞれにより委任された者が、本特別委員会の共同議長を務めること、②本特別委員会の委員は、国務省、国防総省、司法省、エネルギー省、国土安全保障省、国家情報官室、中央情報局、情報保全監察局、及び、共同議長が指定したその他の行政機関の長により任命された上級職員をもって組織すること、③本特別委員会事務局に、連邦捜査局及び国家防諜責任者室の職員等を置くこと等の規定がおかれている。この規定は、この大統領令が、インサイダー脅威についてインテリジェンス機関に実務的対処を行わせようとしていることを示すものである。

IV 国務省による対外政策歴史資料の公開

国務省は、法律に基づき、米国対外政策歴史資料 (Foreign Relations of the United States historical series) を公開している。この資料の公開においても、機密文書が解除されるので、ここで触れておきたい。

この米国対外政策歴史資料は、リンカーン政権時の1861年に発刊が始まっている。それ以後、1869年を除き、毎年、刊行され続けている。1952年からは、大統領による政権ごとにシリーズ化され、これが地域とテーマごとに細分化されて刊行されている。これまで総計350巻以上が刊行されてきた⁹⁶⁾。

1991年には、グアテマラ及びイランに関する米国対外政策歴史資料に、秘密作戦 (covert operations) についての資料が含まれていなかったことへの批判が高まった。これを受けて、ジョージH.W.ブッシュ大統領は、米国対外政策歴史資料に関する法律に署名した⁹⁷⁾。同法の内容に関しては、以下で説明する。

この米国対外政策歴史資料の公開制度には、次のような特徴がある。第1に、この歴史的な外交文書の公開についても、その資料の選択、内容、手続等について法律で定められており、議会による民主統制が機能しているという点である。第2に、機密解除に伴う制度が整備されていることである。第3に、国家安全保障の観点から、機密保全に関する制度が確立していることである。

以下、この制度を紹介する。

A 米国対外政策歴史資料に関する権限・内容

国務省は、合衆国法典44編53B章「米国対外政策歴史資料」に基づき、詳細で、信頼できる米国の外交政策決定、及び、米国の重要な外交活動を記録する米国対外政策歴史資料 (以下「歴史資料」という。) を公表し続けなければならない。歴史資料では、連邦政府の主要な外交政策決定又は活動に関する包括的な文書を提供するために、必要な全ての記録が含まれていなければならないとされている。また、歴史資料には、政策形成に寄与した諸事実、及び、最終的に採用された政策を支持する見解並びに代替的な見解についての記録も含まれていなければならないと規定されている⁹⁸⁾。

歴史資料の編纂にあたっては、歴史的な正確性と客観的性が求められる。その編纂にあたっては、(1) 記録を改変してはならず、歴史資料におけるテキスト

トにおいて削除がなされたという事実を示唆しない限り、いかなる削除も認められず、(2) 歴史資料の記録においては、決定に至った主たる重要性をもつ事実を削除することは認められず、かつ、政策の欠点を隠蔽する目的での削除は一切認められないとされている⁹⁹⁾。

そして、歴史資料の発行は、具体的事実が記録されてから30年を経過する前に行われなければならないとされている¹⁰⁰⁾。

B 米国対外政策歴史資料の準備に関する責任

具体的に歴史資料の記録の選択や準備については、国務省歴史担当官 (Historian of the Department of State) が責任を負っている。なお、国務省歴史担当官による歴史資料の準備及び発行については、歴史的・外交文書諮問委員会 (Advisory Committee on Historical Diplomatic Documentation) (後述) が記録を審査するとともに、国務省歴史担当官に対し勧告等を行う責務を担っている¹⁰¹⁾。

連邦政府のその他の行政機関は、国務省歴史室が求める米国の対外政策に関する記録について完全なアクセス権を保障し、指定された記録の写しを提供する協力義務を負っている。ただし、準備されてから26年を経過していない記録についてはこの限りではないとされている¹⁰²⁾。このため、同室は、原則、26年を経た事実につき完全なアクセス権をもち、これらの事実に基づいて30年を経過する前に歴史資料を発行しなければならないことになる。

なお、本章の規定にかかわらず、米国国立公文書館の資料に関しては、合衆国法典44編21章「米国国立公文書館」の規定により、国務省と同公文書館との間で締結された合意に基づき、記録へのアクセスと写しの提供が行われる。また、大統領記録に関しては、合衆国法典44編2204条「大統領記録へのアクセス制限」の規定に基づいて記録へのアクセス等が行われることになる¹⁰³⁾。

C 米国対外政策歴史資料に必要な記録の特定手続等

外交政策の形成・執行・援助に関与した行政機関は、当該行政機関の歴史部局 (このような部局が存在しない場合には、指定された個人) に必要となる手続を策定することが義務付けられている¹⁰⁴⁾。

この手続規定の内容をまとめると、(1) 行政機関等の歴史部局等が国務省歴史室と協力して、歴史資料に含める可能性のある資料を選択する手続、(2) 国

務省歴史担当官の連絡担当者(適切なセキュリティ・クリアランスをもつ者)と、歴史的外交文書諮問委員会の構成員に、オリジナルで改変されていない記録への完全なアクセスを認めるための手続、及び、(3) 歴史資料として選択されなかった特種な記録について、国務省歴史担当官が、当該資料に関連する政策決定に影響をもたらした行政機関が選択した記録を確認する必要があると要請した場合、当該特殊記録へのアクセスを(2)で特定された個人に認めるための手続である¹⁰⁵⁾。

D 米国対外政策歴史資料として選択された記録に対する機密解除審査

国務省歴史担当官が、歴史資料に含まれる記録として選択した記録は、原機密指定を行った行政機関に提出され、当該行政機関の定める手続に従って機密解除審査が行われる。この機密解除審査は、当該記録が行政機関に提出されてから120日以内に完了しなければならない。当該行政機関が、インテリジェンス情報の収集に関する情報源又は方法を保護するために、あるいは他の機微な国家安全保障情報を保護する継続的必要性があることから、当該記録の機密解除はできないと決定した場合には、当該行政機関は、当該記録を機密解除できるようにするために、文章の削除等を行う努力義務が課せられている¹⁰⁶⁾。

なお、国務省歴史担当官が、歴史資料に含めようとした記録の意味が、当該行政機関によるこのような削除により変わってしまい、削除されたままの状態では資料を発行すると、不正確又は不完全な歴史的記録になると決定した場合には、同担当官は、この問題につき、当該行政機関とともに、十分な解決を得るための対策をとらなければならない。当該行政機関は、国務省歴史室から提案された解決策を受領してから60日以内に、同担当官に対し書面により、当該解決策に合意する旨の回答、又は、変更若しくは削除を行う理由を説明した回答をする義務が課せられている¹⁰⁷⁾。

当該行政機関が、上記の機密解除審査を120日以内に行わなかったとき又は、上記の関連手続をとらなかったときには、国務省歴史担当官は、歴史的外交文書諮問委員会にその旨を通知する義務を負っている¹⁰⁸⁾。

歴史的外交文書諮問委員会が、①当該行政機関による上記の削除により、歴史資料に含めようとした記録の意味が変わってしまうと決定した場合、又は、②同委員会が、歴史資料として選択されなかった他の特種な記録を精査した結果、文書の選択そのものにより不正確又は不完全な歴史的記録になりうると決

定した場合には、同委員会は、国務長官にこの旨を通知するとともに、この問題を解決するための提案をする義務を負っている¹⁰⁹⁾。

歴史的な外交文書諮問委員会は、削除がなされた記録の原文への完全なアクセス権を有している。ただし、原機密指定を行った行政機関の長が、同委員会による当該記録の原文へのアクセスを否定する必要があると判断した場合には、当該行政機関の長は、速やかに同委員会に対し、問題となっている記録の性質を記述するとともに、その記録を秘匿する正当な理由を、書面により通知しなければならない。なお、国務省歴史担当官には、同委員会に対し、上記で述べられている記録に関する完全なリストを提供する義務がある¹¹⁰⁾。

この項で定める機密解除審査の結果、記録の全部又は一部が削除される場合には、当該歴史資料の適当な箇所に、その影響に関する注記を挿入することが義務付けられている¹¹¹⁾。

E 国務省の記録に関する機密解除制度

国務省又はその職員等が職務上作成若しくは準備した機密記録のうち、国務長官と公文書管理官により恒久的な歴史的価値をもつと決定されたものについては、①当該記録が準備されてから30年が経過する前に機密解除し、②米国国立公文書館に移管し、かつ、③同館にて、一般閲覧と複写とを可能にしなければならないと規定されている。ただし、これをもって外国政府が全て準備した記録に機密解除を求めるものと解釈されてはならないという注意規定が置かれている¹¹²⁾。

この機密解除規定には、例外規定が置かれている。すなわち、国務長官が(当該記録を作成した他の行政機関がある場合には当該行政機関と協力して)、以下に列挙された要件のいずれかに該当すると決定した場合には、その記録の全部又は一部について、上記の機密解除規定を適用しないとされているのである。この適用除外の要件とは、当該記録の公表により、(1) 米国の国防にとって重要な武器技術を危険にさらす可能性がある場合、米国若しくは外国の軍事装備の設計に関係している機微な情報を明らかにする場合、又は米国の暗号システム若しくは暗号を用いた活動に関係している機微な情報を明らかにする場合、(2) 米国に機密情報を提供した生存中の個人の氏名又は身元で、これを公表すると、当該個人に重大な危害が及ぶ恐れがある場合、(3) 米国政府が現在行っている外交交渉やその他の公的活動を明らかに阻害する場合、又は米国の

国家安全保障を明らかに損なう場合、(4) 国務省内部の人事規則や慣行にだけ関連する事柄の開示にあたる場合、又は個人ファイル、医療ファイル若しくはこれらに類似するファイルに含まれている事柄で、これを開示するとプライバシーへの明らかに不当な侵害に該当する場合、である¹¹³⁾。

F 歴史的公文書諮問委員会による審査と報告義務

次に、歴史的公文書諮問委員会による審査規定をみたい。同委員会は、①国務省の機密解除手続、②機密解除において用いられる全ての指針、③国務省が作成又は準備した記録のうち機密指定されてから30年が経過した全ての記録から、任意抽出した代表的な記録を審査しなければならない。なお、国務長官が、この審査規定に基づいた同委員会による記録へのアクセスを否定する必要があると判断したときには、国務長官は、速やかに同委員会に対し、問題となっている記録の性質を記述するとともに、その記録を秘匿する正当な理由を、書面により通知する義務を負っている¹¹⁴⁾。

歴史的公文書諮問委員会は、上記の審査規定に基づいて行った審査結果を、国務長官、上院外交委員会、及び、下院外交委員会に、年次報告書として提出しなければならないと規定されている¹¹⁵⁾。

G 国務長官の報告義務

なお、国務長官は、毎年3月1日より前に、上院外交委員会と下院外交委員会に対し、この合衆国法典44編53B章「米国対外政策歴史資料」に関する規定の履行状況につき、報告書を提出する義務が課されている。この報告書には、①昨年度に発刊された資料数、②国務省が、本章4351条(c)項に定められた期限を(具体的事実が記録されてから30年が経過する前まで)どの程度遵守してきたか、③国務省が、本章4351条(c)項を含め、本章の規定を遵守しえなかった要因を記述しなければならないと規定されている¹¹⁶⁾。

この報告書は、機密指定がなされていない形で報告されなければならないが、必要な場合には、機密指定された付属文書を添付することになっている¹¹⁷⁾。

H プライバシー保護法と情報自由法との関係

合衆国法典44編53B章における文書の公表に関して、プライバシー保護法との関係が規定されている。そこでは、本章のいかなる規定も、合衆国法典5編

552a条（個人記録のプライバシーに関する規定）により保護されている記録の全部又は一部を市民に公開することを求めるものと解釈されてはならないと規定されている¹¹⁸⁾。

また、情報自由法との関係については、本章4355条 (b) 項 (2) 号に定める場合を除き、合衆国法典第5編552条 (b) 項（情報自由法における一定の事項に関する不開示事由）に該当することだけを理由として、本章4353条に基づき発刊される歴史資料から記録を除去してはならず、また、本章4354条の機密解除要件を免除してはならないと規定されている¹¹⁹⁾。

本章4355条 (b) 項 (2) 号では、合衆国法典第8編1202条 (f) 項（査証記録に関する規定）で規定された記録については、本章4353条の規定する歴史資料から除外されなければならない、かつ、適用上可能な限りにおいて、本章4354条の機密解除要件を免除しなければならないと規定されている¹²⁰⁾。

I 歴史的外交文書諮問委員会

ここでは、歴史的外交文書諮問委員会の設置と、その運営規定についても触れておく。

まず、国務省に、常設の委員会として、歴史的外交文書諮問委員会を設置しなければならない。同委員会の活動は、国務省歴史室により調整されなければならないと規定されている¹²¹⁾。

歴史的外交文書諮問委員会は、9名の委員と、1名の事務局長により構成される。事務局長は、国務省歴史担当官が務める¹²²⁾。

歴史的外交文書諮問委員会の委員は、米国の外交関係に関する実質的な調査を行った優れた経歴のある卓越した歴史家、政治学者、公文書管理の専門家、国際法学者、又はその他の社会科学者の中から、国務長官が任命する。連邦政府の上級幹部職員又は被用者を、同委員会の委員に任命することは認められていない¹²³⁾。

また、同委員会委員のうち6名は、アメリカ歴史協会 (American Historical Association)、アメリカ歴史家協会 (Organization of American Historians)、アメリカ政治学会 (American Political Science Association)、アメリカ公文書管理者協会 (Society of American Archivists)、アメリカ国際法学会 (American Society of International Law)、アメリカ外交史学会 (Society for Historians of American Foreign Relations) がそれぞれ提出した候補者リストの中から任

命するものとする。また、個々のリストから各1名が任命されなければならない。ただし、上記の組織が時宜に即して候補者名簿を提出しなかった場合、国務長官は、他の候補者リストから任命を行わなければならない¹²⁴⁾。

委員の任期については、次のように規定されている。歴史的な外交文書諮問委員会委員の任期は3年とする。ただし、同委員会の委員を最初に任命する場合、国務長官は適切な組織と協議した上で、委員3名の任期を1年、委員3名の任期を2年、委員3名の任期を3年として任命しなければならない。委員の任期は、任命された年の9月1日から始まるものとする。なお、委員に欠員が生じたときは、委員を任命するときと同じ方法により補充しなければならない。任期の途中で委員の欠員を補充しなければならない場合には、新たに任命される委員の任期は、前任者の残任期間とする。任期を満了した委員は、その後継委員が任命されるまで、引き続きその任務を行うものとする。なお、委員は再任されることができる¹²⁵⁾。

歴史的な外交文書諮問委員会の委員長は、同委員会の委員の中から選出される。委員長の任期は1年とする。なお、委員長は、再任されることができる¹²⁶⁾。

歴史的な外交文書諮問委員会は、委員の過半数をもって定足数とする。同委員会は、少なくとも毎年4回、又はその職務を遂行する必要がある場合にはそれ以上の回数で開催されなければならない¹²⁷⁾。

歴史的な外交文書諮問委員会における機密保全のため、同委員に関するセキュリティ・クリアランス（機密情報アクセス資格）の規定が置かれている。歴史的な外交文書諮問委員会の全ての委員は、セキュリティ・クリアランスを付与する標準的な手続に基づいて、必要なセキュリティ・クリアランスが付与されなければならない。機密記録へのアクセスに関する法律又は規則との関係において、同委員会委員が記録に対してアクセスを求める場合には、当該機密記録を知る必要性（a need to know）を満たしているものと推定される¹²⁸⁾。

次に、歴史的な外交文書諮問委員会委員の報酬等に関する規定を説明する。同委員の日当は、合衆国法典5編5332条に規定された連邦政府職員の一般俸給表における一般職15号俸の基本給を日給ベースに直したものを超えない額に基づき、これに同委員会の実際の業務に従事した日数を乗じた報酬を受け取るものとされている。また、同委員は、自宅又は通常の業務遂行場所から離れて同委員会の業務を遂行する場合には、合衆国法典5編57章1節において行政機関の被用者に認められる旅費と、生活必要費に代わる日当が支給される¹²⁹⁾。

また、国務長官は、歴史的・外交文書諮問委員会の業務を補助するために秘書及び職員を配置する権限を有している¹³⁰⁾。

なお、連邦諮問委員会法 (Federal Advisory Committee Act)¹³¹⁾の規定が、本章の規定と矛盾する場合には、本章の規定が優先して適用される¹³²⁾。

J 米国対外政策歴史資料の刊行の遅れ

既に述べたとおり、国務省は、具体的事実が記録されてから30年を経過する前に、歴史資料を発刊する法的義務を負っている。しかし、実際には、国務省歴史室は、この義務を果たしておらず、法定期限から後退している。同室は、2009年から2010年にかけて、カーター政権時 (1977年から1981年) の外交政策に関する歴史資料の編纂を行っている¹³³⁾。

国務省監察総監による2009年度の監察報告書では、歴史資料の発刊の遅れに関して、国務省歴史室の運営に関する問題が監察対象となった。そこで問題とされたのは、まず、30年を経過するまえに発刊するという規定について、立法時の1991年と2009年では状況が異なっている点が指摘されている。具体的には、①2009年には立法時よりも国家の数が31カ国増え、②外交政策に関与する行政機関の数も増加しており、③新たな課題、新たなインテリジェンス・プログラム、新たな記録媒体が出現し、④これらが多数の行政機関や公文書保管所に分散して保存されており、⑤他の行政機関は、国務省歴史室へ機密解除等について協力することになっているものの、実際のほとんどの機密解除に関しては、同室の管理能力を超える状態になってしまっている、といった点が指摘されている。このような状況の変化から、単に発刊の遅れが生じているのみならず、その内容にも問題が生じているという。たとえば、アイゼンハワー政権の歴史資料がおよそ66巻から構成されているのに対して、本来であればより多くの資料があるはずのニクソン・フォード政権期に関しては57巻の発刊にとどまっている点が指摘されている。また、ニクソン・フォード政権期の57巻に要した機密文書の総頁数は約250万頁であったのに対して、38巻から構成される予定のレーガン政権期に要する機密文書の総頁数は約850万頁からなるという¹³⁴⁾。このように機密文書の数が増加しているにもかかわらず、発刊数が減少しているということは、何らかの問題があると言える。

また、2009年の監察報告書では、歴史資料の発刊に伴う国務省の組織運営上の問題点が数多く指摘されている。その主要な問題点を挙げると、①歴史資

料に従事する者に対する人事管理が不適切である点、②国務省歴史室の被用者が、上司によるえこひいきや、管理運営の不透明さを訴えており、職場の士気が低下していること、③歴史資料の発刊には長い年月と専門化された工程を要し、担当者の経験が重要な要素となるが、過去5年間に同室を去った被用者は21人にのぼり、これに代わり補充された博士号保有者たちは、ノウハウの継承がなく、経験も不足しているために発刊時期が不可避免的に遅れること、④歴史的外交文書諮問委員会と国務省歴史室とが緊張関係にあること、⑤国務省歴史室の49の職のうち、12の職が契約社員 (contractors) で占められており、人件費が増加しているばかりか、経験等の蓄積が問題となること等である¹³⁵⁾。そして、これらの諸問題に対して、同監察報告書は、国務省歴史室長の人事異動をはじめとした24にわたる勧告を行っている¹³⁶⁾。

翌2010年の監察報告書では、前年度の監察報告書で指摘された国務省歴史室の運営は安定し、士気は向上し、セクショナリズムが減少した等のよい評価がなされている。その一方で、30年という法定期限を遵守するためには、国務省資料担当官室は、歴史資料の発刊ペースを上げ、年に約12巻を発行する必要があるとの指摘がなされている¹³⁷⁾。しかしながら、2011年12月時点での国務省歴史室のHPでは、2010年に発刊した歴史資料は6巻、2011年は7巻となっており¹³⁸⁾、勧告されたペースに追いつく見込みは少ないと言える。

V インテリジェンス活動に対する行政監察

A はじめに

行政監察は、行政機関の業務の実施状況を監察して、必要な勧告や是正を行う制度である。国家の機密指定とその運用についても、当然に行政監察は必要となる。

ここでは、本大統領令でも一定の特別扱いがなされているインテリジェンス機関と情報に焦点をあてて、その行政監察に関する制度を紹介したい。

連邦議会は、連邦憲法上の三権分立に基づき、行政府のインテリジェンス活動に対して民主的統制を加える役割を果たしている。しかし、まずは行政府内部でインテリジェンス機関が、法を遵守しているかどうかにつき、当該インテリジェンス機関やその上部機関による内部監察が行われることが望ましい。そもそも、機密性の高いインテリジェンス活動やその情報は、米国民への説明

責任が生じる特別の場合を除けば、情報公開に適さない場合が多い。不用意に機密情報が公開されたり、漏えいすれば、逆に外国政府やテロ組織等を利する恐れがある。行政府内部の監察では、情報漏えいが起きる危険性は、比較的に少ないため、一定の合理性があると言える。

以下では、行政府内部におけるインテリジェンス活動に関連する行政監察制度を概観する。

B 1978年監察総監法による監察業務

ここでは、各行政機関における監察制度をみたい。連邦政府の省庁の多くには、1978年監察総監法 (Inspector General Act of 1978) に基づき、監察総監が置かれている¹³⁹⁾。この監察総監は、一定の独立性を与えられて、監察業務を行っている。

インテリジェンス機関にも監察総監がおり、監察業務を行っている。大きな機関には、当該機関に監察総監が置かれているが、小さい機関は、その上部機関の監察総監による監察を受けることが多い。また、巨大な組織の場合には、監察総監に加え、特定の分野の監察業務を行う担当者が置かれる場合もある。

たとえば、国防総省では、国防省監察総監に加え、インテリジェンス監察担当国防長官補佐官が置かれている。同補佐官は、国防総省の全インテリジェンス活動に対し監察を行う責任を負っている。国防総省に関連するインテリジェンス機関のいくつかには、監察総監職が置かれており、その監察結果をインテリジェンス監察担当国防長官補佐官に報告する義務を負っている。インテリジェンス監察担当国防長官補佐官は、国防長官に少なくとも四半期毎にインテリジェンス活動の監察結果について報告することになっている。

なお、すでに紹介した過剰機密削減法では、各行政機関の監察総監に、機密指定指針等の評価や問題を特定し、議会等に報告する義務を課している（同法6条 (b) 項）。本大統領令1.9条 (d) 項では、行政機関の長に対し、機密指定指針の見直しに関する報告書を情報保全監察局長に提出する義務を課しているが、過剰機密削減法6条 (b) 項は、これに加え、議会による民主統制を一步押し進めた規制となっている。

C 大統領府内部での監察機能をもつ委員会等

大統領府には、インテリジェンス活動に関する監察機能をもつ組織が複数

存在している。この機能をもつ組織としては、①国家安全保障会議 (National Security Council: NSC)¹⁴⁰⁾、②大統領インテリジェンス諮問委員会 (President's Intelligence Advisory Board: PIAB)、③インテリジェンス監察委員会 (Intelligence Oversight Board: IOB)、及び、④プライバシー・人権監視委員会 (Privacy and Civil Liberties Oversight Board)などを挙げることができる。これらの委員会等のうち、大統領インテリジェンス諮問委員会とインテリジェンス監察委員会、わが国ではあまり知られていないと思われるので、簡単にその機能を説明しておく。

1 大統領インテリジェンス諮問委員会

大統領インテリジェンス諮問委員会は、インテリジェンスコミュニティが米国のインテリジェンス上の要求に適切に応えているかといった諸問題について大統領を補佐する機関である。同委員会には、インテリジェンスに関連する全ての情報に対して完全なアクセス権が保障されており、その上で、インテリジェンス、カウンター・インテリジェンスの収集、分析、インテリジェンス・コミュニティの運営、人事等を評価することを任務としている。そして、この評価を、①大統領に対して必要に応じて (少なくとも年2回以上) 報告し、②国家情報官やその他の関連する行政機関の長に対しても報告を行うとともに、③大統領、国家情報官、関連する行政機関の長に対して、必要な勧告を行っている¹⁴¹⁾。

同委員会は、大統領に指名された連邦政府にフルタイムで雇用されていない16名以下の委員により構成される。委員と2名の共同委員長は大統領により任命される。委員は、旅費等の実費を除いて無報酬である¹⁴²⁾。2011年9月の段階で、同委員会委員は、共同委員長2名を含めて10名となっている。

同委員会の活動はほとんど公表されない。しかし、1990年代にロスアラモス国立研究所から核に関する秘密が中国に漏えいしたときに、同委員会の前身である大統領対外インテリジェンス諮問委員会が同事件に関する詳細な報告書を出したことがある¹⁴³⁾。

2 インテリジェンス監察委員会

インテリジェンス監察委員会は、大統領インテリジェンス諮問委員会の下に設置された小委員会である。同委員会は、大統領インテリジェンス諮問委員会の委員の中から大統領により指名された5名以下の委員により構成され、委員

長は大統領により指名される¹⁴⁴⁾。

同委員会は、大統領に対して、①大統領令等に違反すると思われるインテリジェンス活動の事案、②司法長官、国家情報官、関連行政機関の長が適切に言及していないと思われるインテリジェンス活動について通知し、又は迅速に報告する義務を負っている。さらに、③インテリジェンス活動において連邦刑事諸法に違反する可能性のある行為や関係する行為について、司法省長官に直接に告発する権限等も付与されている¹⁴⁵⁾。

VI 機密指定等の実施状況

情報保全監察局 (Information Security Oversight Office) は、毎年、その監察結果を大統領に報告する義務を負い、その報告書が公表されている。2011年4月に公表された「大統領への報告書 2010年」¹⁴⁶⁾ では、2010年会計年度における機密指定数等に関する具体的な数字が掲載されている。

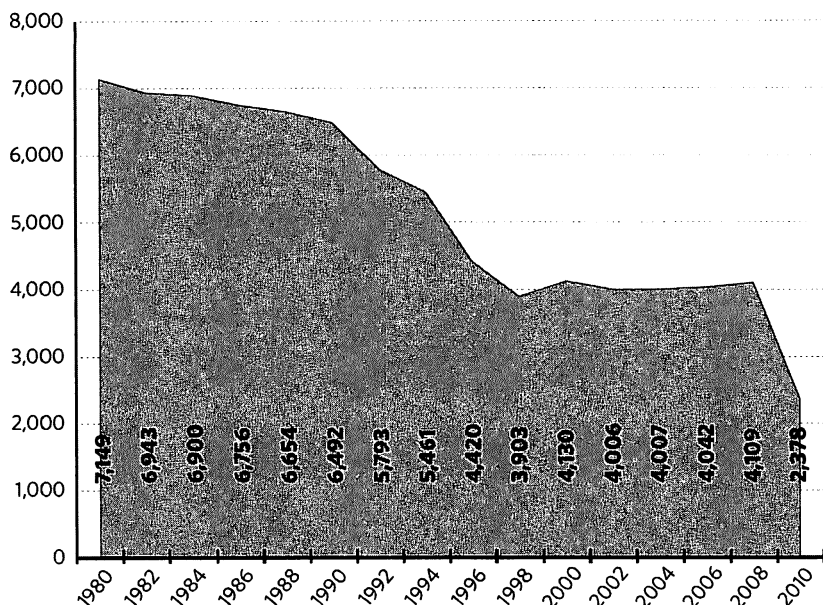
これらの数字は、米国の機密保全制度が具体的にどのように運営されているかを知る手がかりになるので、この報告書の内容を簡単に紹介したい。

A 原機密指定者数

原機密指定者とは、既に述べたように、最初に機密指定を行う権限を有する者をいう。2010年会計年度において、連邦行政機関の原機密指定者の総数は、2,378人であり、これは情報保全監察局により報告されてきた原機密指定者数の中で最も少ないものであった。これは、2009年12月29日の大統領覚書に基づいて、行政機関による原機密指定権の授権について見直しを行った結果の反映と言える。ちなみに、1980年会計年度から2008年会計年度までの原機密指定者数は平均で5,400人であり、2008年会計年度は4,109人、2009年会計年度は2,557人であった。

以下に、1980年会計年度から2010年会計年度までの原機密指定者数の変動を表したグラフ1を示しておく¹⁴⁷⁾。

グラフ1 1980年会計年度から2010年会計年度までの原機密指定者数



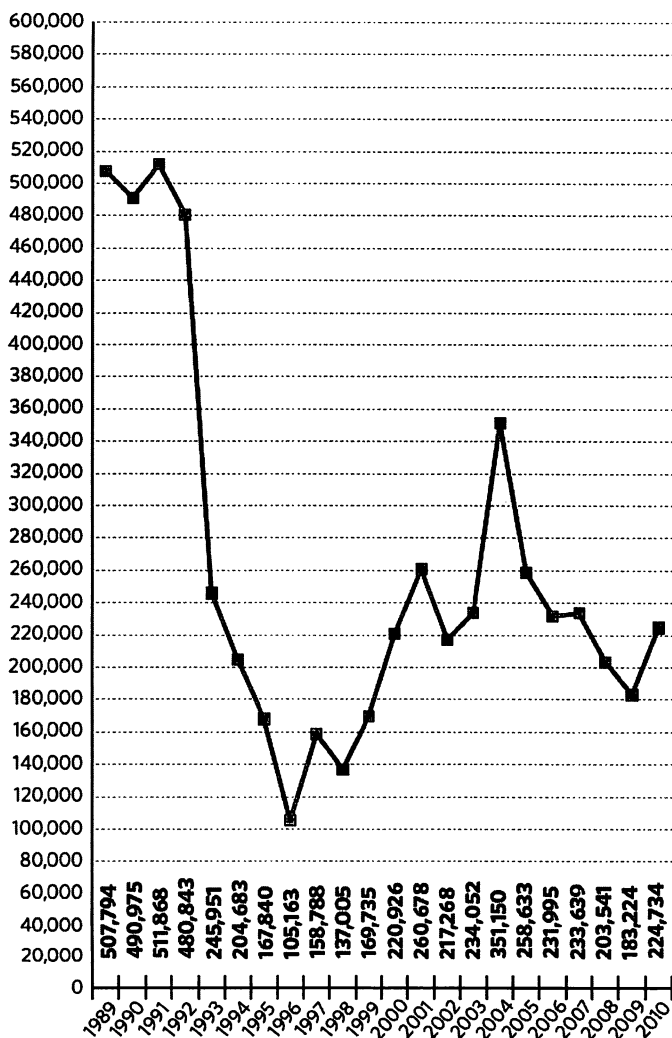
本年度の原機密指定者を、その機密情報のレベルに分類すると、機密 (top secret) が901人、極秘 (secret) が1,463人、秘 (confidential) が14人となっている。昨年度は、機密が923人、極秘が1,530人、秘が104人であったことと比較すると、秘の指定に限定される原機密指定者が急減したことがわかる。

B 原機密指定件数

原機密指定の件数を考えるときに、その基本となるのが原機密指定 (original classification) という概念である。原機密指定とは、原機密指定者により、機密扱いとされる最初の決定をいう。

2010年会計年度における原機密指定の総件数は、22万4734件であった。なお、前年会計年度における原機密指定の総件数である18万3224件と比較すると、22.6%の増加となっている。この増加原因は、電子媒体における決定を原機密指定に組み入れるようになったためであるとされている¹⁴⁸⁾。以下に、1989年会計年度から2010年会計年度までの原機密指定件数の変動を表したグラフ2を示しておく¹⁴⁹⁾。

グラフ2 1989年会計年度から2010年会計年度までの原機密指定件数



また、2010年会計年度における原機密指定の件数を、その機密情報のレベルに分類すると、機密が4,194件、極秘が18万1045件、秘が3万9495件となっている。なお、前年度は、機密が4,407件、極秘が14万236件、秘が3万8581件となっていたので、極秘が大幅に増加したことがわかる。

また、次の表1は、行政機関ごとの原機密指定総数について、本年度と昨年度のものとを比較したものである¹⁵⁰⁾。

表1 2010年会計年度と2009年会計年度の原機密指定数の比較（行政機関別）

行政機関	2010年度	2009年度	昨年度からの増減
国務省	154,872	55,224	99,648
司法省	47,910	48,950	-1,040
陸軍省	13,057	75,080	-62,023
国防総省	4,442	967	3,475
大統領府	3,346	1,609	1,737
空軍省	936	665	271
海軍省	99	502	-403
国土安全保障省	49	178	-129
国家情報官室	8	2	6
ミレニアム挑戦公社	8	4	4
中央情報局	5	4	1
財務省	1	10	-9
商務省	1	1	0
農務省	0	25	-25
保健福祉省	0	2	-2
米国国際開発庁	0	1	-1
合計	224,734	183,224	41,510

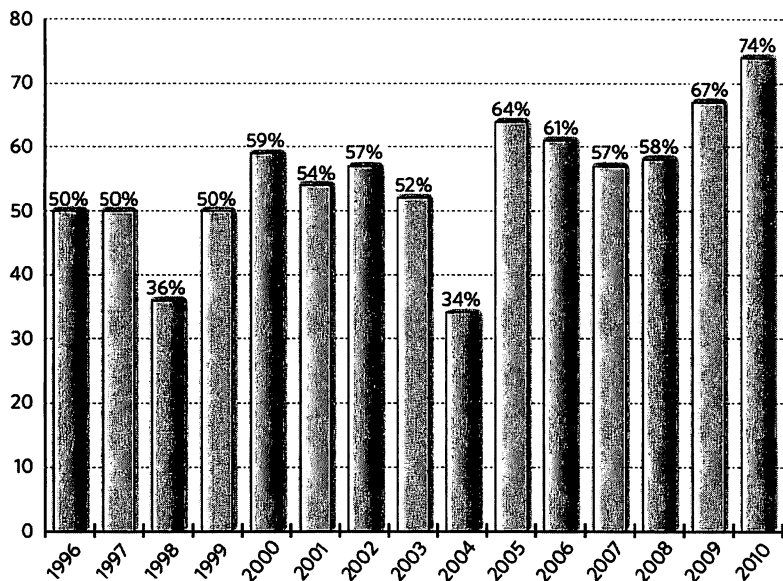
この表から、2010年会計年度における国務省、FBIを傘下におく司法省、及び国防総省とその傘下の組織（陸・海・空軍省）の原機密指定件数を合計すると、221,316件（全体の約98%）となる。

なお、国家情報官室や中央情報局による原機密指定件数がなぜこれほど少ないのかは、わからない。また、上記の表1における行政機関と、後掲する「表2 行政機関ごとの自動機密解除・システムの機密解除・裁量的機密解除」に登場する行政機関とを比較すると、もともと原機密指定件数の少ない行政機関を除いても、なぜ多くの機密解除を行っているエネルギー省が、この2年間にわたる原機密指定総数の中に入っていないのかもはっきりしない¹⁵¹⁾。

次に、原機密指定を行うにあたり、もっとも望ましい機密解除の条件、すな

わち、機密解除の期日や条件を10年未満の期間に設定した件数が、各会計年度における原機密指定の総件数の中でどれくらいの割合を占めるかを示したグラフ3を示しておく¹⁵²⁾。これをみると、2010年会計年度における割合は、74%であり、これまでの最高の比率となっている。

グラフ3 機密解除の期日や条件を10年未満の期間に設定した割合



C 派生機密の作成件数

次に、派生機密 (derivative classification) の件数をみたい。派生機密とは、既に機密指定されている情報を編集したり、説明のために用いたりすることで新たに作成された情報をいう。このため、派生機密の件数は、原機密指定の件数と比較すると非常に大きなものになる。

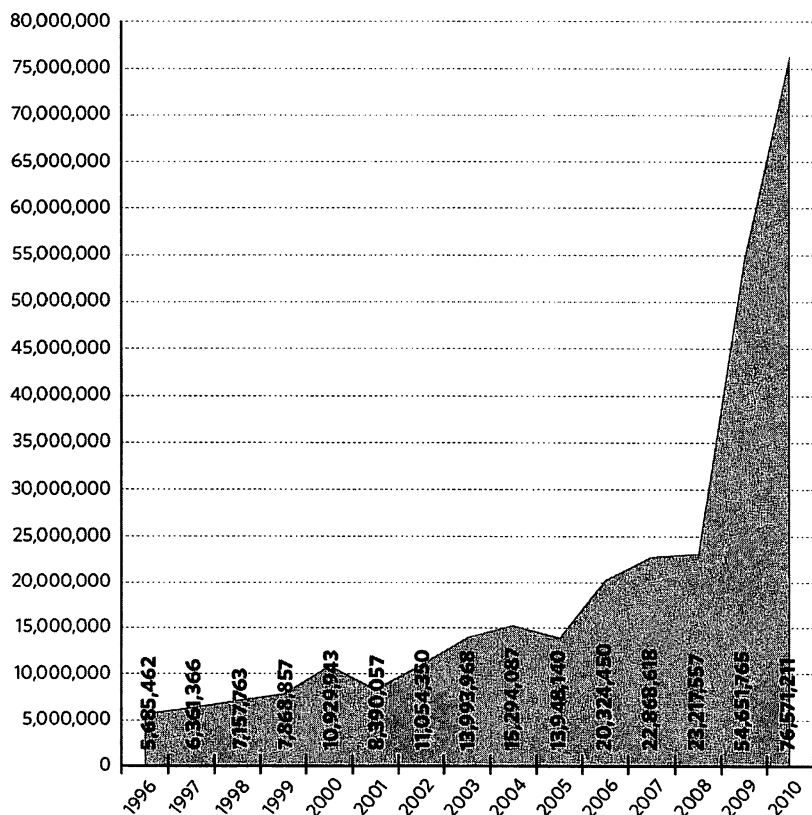
2010年会計年度における派生機密指定の総件数は7657万1211件であり、その内訳を機密情報のレベルごとに分類すると、機密が2147万7245件 (全体の約28%)、極秘が3600万3512件 (全体の約47%)、秘が1909万454件 (全体の約25%) となっている¹⁵³⁾。

近年、派生機密は、保全対策がなされたWEBやブログ等で盛んに用いられ

るようになった。このため、情報保全監察局は、この事態に対応するため、機密指定活動の算定に関する新指針を2009年会計年度に策定している。同指針において、行政機関は、完成物 (finished product) の概念を捨て、機密に関する決定を何回行ったかにより、派生機密の件数を算定することになった。たとえば、Eメールの場合、単に返信したり、転送する場合には件数としてカウントされず、新たな原機密指定又は派生機密に関する決定がなされた回数をカウントすることとされた¹⁵⁴⁾。

以下のグラフ4は、1996年会計年度から2010年会計年度までの派生機密が作成された総数の変動を示したものである¹⁵⁵⁾。

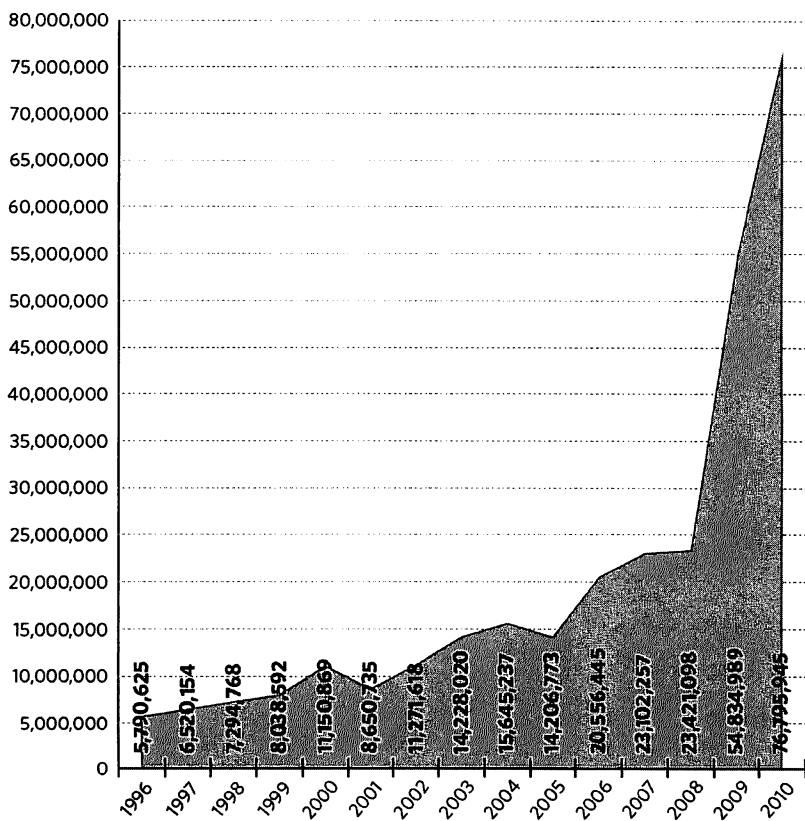
グラフ4 1996年会計年度から2010年会計年度までの派生機密件数



D 原機密指定件数と派生機密の作成件数の総計

2010年会計年度における原機密指定と派生機密の作成件数の総計は、7679万5945件である。下記のグラフ5は、1996年会計年度から2010会計年度までの原機密指定と派生機密の作成件数の総計を示したものである¹⁵⁶⁾。

グラフ5 1996年会計年度から2010会計年度までの原機密指定と派生機密の作成件数の総計



E 機密指定に対する内部からの異議申立件数

既に述べたように、本大統領令1.8条では、行政機関内部において適正に情報を保有している者が、その機密指定が適正に行なわれていないとの疑念を抱いた場合、当該行政機関の内部手続に基づき、異議申立てをすることが奨励さ

れている(1.8条(a)項、一部(b)項)。

このような疑義が申し立てられた総件数は、2010年会計年度が722件であり、2009年会計年度の356件から大幅に増加している。本年度の722件の申し立てに対しては、その84%が現状の機密指定を維持する決定を行っており、残りの16%について、機密指定に関する現状の一部又は全部の変更を命じる決定をしているとされているが、その具体的な内容については明らかにされていない。また、本大統領令1.8条(b)項では、このような決定に不服がある場合、省庁間機密指定審査委員会への審査請求が認められているが、実際にこのような事案があったか否かも、同報告書からは不明である¹⁵⁷⁾。

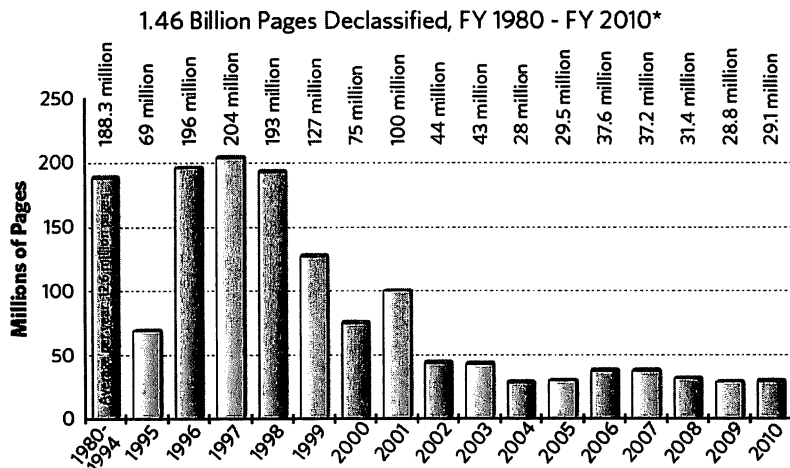
F 自動機密解除とシステムの機密解除審査により機密解除された文書の頁数

本大統領令における機密解除には、①原則として25年を経過した機密記録に関する自動機密解除(3.3条)、②自動機密解除の例外とされた機密情報に関するシステムの機密解除審査(3.4条)、③裁量的機密解除(3.1条(d)項)、④本大統領令3.5条に基づき機密解除請求を受けた場合に審査を行う必要的機密解除審査(3.5条)の4種類がある。

「大統領への報告書 2010年」によれば、①自動機密解除と②システムの機密解除審査とは一緒に運用されており、統計的に区別して行うことが困難であるとの理由により、1996年からこれら2種類の解除に関する統計は、区別されずにその総計が公表されてきた。しかし、2010年の同報告書からは、この2つを区別して公表するとともに、新たに③裁量的機密解除についても統計が公表されるようになった¹⁵⁸⁾。なお、④の必要的解除審査については、従来から独立してその統計が公表されている。

次のグラフ6は、1980年会計年度以降(単年度毎のものとしては、1995年会計年度以降)から2010年会計年度までの機密解除頁数の変動を示したものである。縦軸の単位は100万頁である。また、グラフの表題に書かれているように、この期間に機密解除された文書の総頁数は、約14億6000万頁である。なお、これらの数字には、必要的機密解除審査により機密解除された頁数は含まれていない¹⁵⁹⁾。

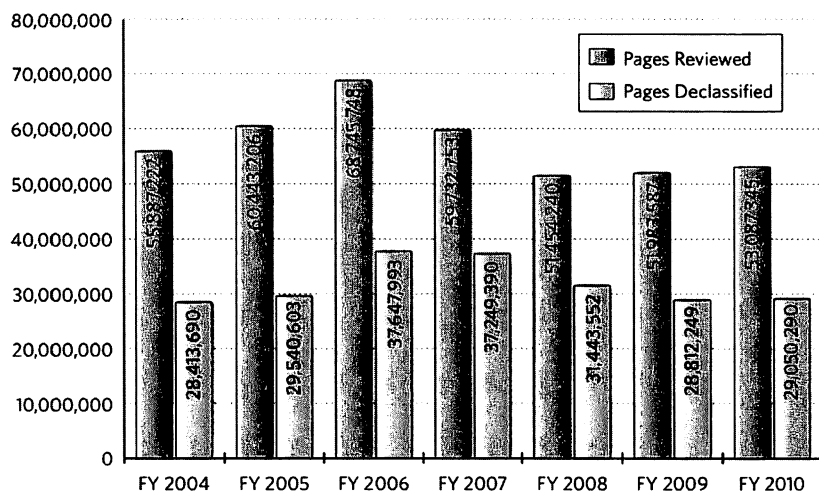
グラフ6 1980年会計年度から2010年会計年度までの機密解除頁数



上のグラフを見ると、クリントン大統領が1995年に出した大統領令12958号を受けて、翌年度から機密解除の総頁数が飛躍的に伸びていることがわかる。その後、この大統領令12958号が機密情報の開示に寛容すぎるとの指摘を受け改正されたことが、1999年会計年度からの減少に影響しているものと推察される。また、2002年度からの極度の減少は、ブッシュ政権下で2001年9月11日の全米同時多発テロ事件以後、情報の機密化が重視された影響が出ていると考えられる。なお、オバマ大統領による現行の大統領令は2009年12月に発せられたが、その影響はグラフからは見てとれない。

次のグラフ7は、2004会計年度から2010会計年度までの機密解除の審査対象となった総頁数と機密解除頁数（必要的機密解除審査により開示された頁数を除く）の変動を示したものである。各年度の左側のグラフが審査対象となった頁数で、右側のグラフが機密解除された頁数である¹⁶⁰⁾。2004年会計年度以降、さほど大きな変動は見られない。なお、2010会計年度において、審査対象となった総頁数のうち機密解除された総頁数の割合は、約54.7%である¹⁶¹⁾。

グラフ7 2004会計年度から2009会計年度までの機密解除の審査対象となった総頁数と機密解除頁数



各会計年度における棒グラフの意味

左側：審査対象頁数 右側：機密解除された頁数

なお、このグラフからは、必要的機密解除は除かれている。

次に、以下の表2で、2010年会計年度の機密解除について、各省ごとの自動機密解除、システムの機密解除、及び、裁量的機密解除につき、その①審査対象頁数（対象）、②機密解除された頁数（解除）、③審査対象となった総頁数のうち機密解除された総頁数の割合（割合）を示しておく¹⁶²⁾。なお、この国防総省の数字には、表の中で別に記載されている空軍省、陸軍省、及び、海軍省は含まれていない。また、解除割合の小数点1桁以下は、切り捨てている¹⁶³⁾。

表2 行政機関ごとの自動機密解除・システムの機密解除・裁量的機密解除

	自動機密解除			システムの機密解除			裁量的機密解除		
	対象	解除	割合	対象	解除	割合	対象	解除	割合
国防総省	13,182,252	8,152,087	61.8%	1,368	1,358	99.3%	1,667	1,663	99.8%
中央情報局	11,060,780	1,165,836	10.5%				14,384	13,077	90.9%
海軍省	10,725,056	8,741,304	81.5%	320	2	0.6%			
陸軍省	5,733,695	3,074,823	53.6%						
国務省	3,410,049	2,755,615	80.8%	9,990	7,662	76.7%	4,950	4,871	98.4%
米国国際開発庁	428,500	69,487	16.2%	342,800	55,590	16.2%	85,700	13,898	16.2%
空軍省	409,647	176,239	43.0%	4,027,684	4,027,016	100.0%	7,010	7,000	99.9%
国家情報官室	270,079	65,535	24.3%				2	2	100.0%
エネルギー省	115,303	4,929	4.3%	28,483	13	0.0%	1,509,167	127,430	8.4%
司法省	19,673	15,028	76.4%	922,540	278,530	30.2%	280,902	13,616	4.8%
アメリカ航空宇宙局	19,172	10,756	56.1%						
米国国立公文書館	5,968	5,968	100.0%	425,599	231,416	54.4%			
国土安全保障省	5,240	405	7.7%	82	82	100.0%	50	50	100.0%
原子力規制委員会	1,025	200	19.5%						
連邦人事管理庁	52	52	100.0%						
大統領府				38,155	28,741	75.3%			
商務省				1	0	0.0%			
合計	45,386,491	24,238,264	53.4%	5,797,022	4,630,410	79.9%	1,903,832	181,607	9.5%

こうして3つの機密解除制度の運用結果を並べてみると、様々なことが読み取れる。興味のある読者の方は、考察して頂きたい。なお、「大統領への報告書 2010年」においては、特に細かな言及はない¹⁶⁴⁾。

G 必要的機密解除審査による機密解除件数

必要的機密解除審査とは、特定の国家安全保障情報に関して、機密指定の解除を求める請求がなされたときに、その審査を行う手をいう。

2010年会計年度における機密解除審査請求の総件数は、9,686件¹⁶⁵⁾であった。これは、昨年度の7,843件と比較すると、1,843件増加したこととなる¹⁶⁶⁾。

行政機関が、2010年会計年度に、本審査を行った総件数は、6,726件であった¹⁶⁷⁾。これは、昨年度と比較すると378件の減少となっている。

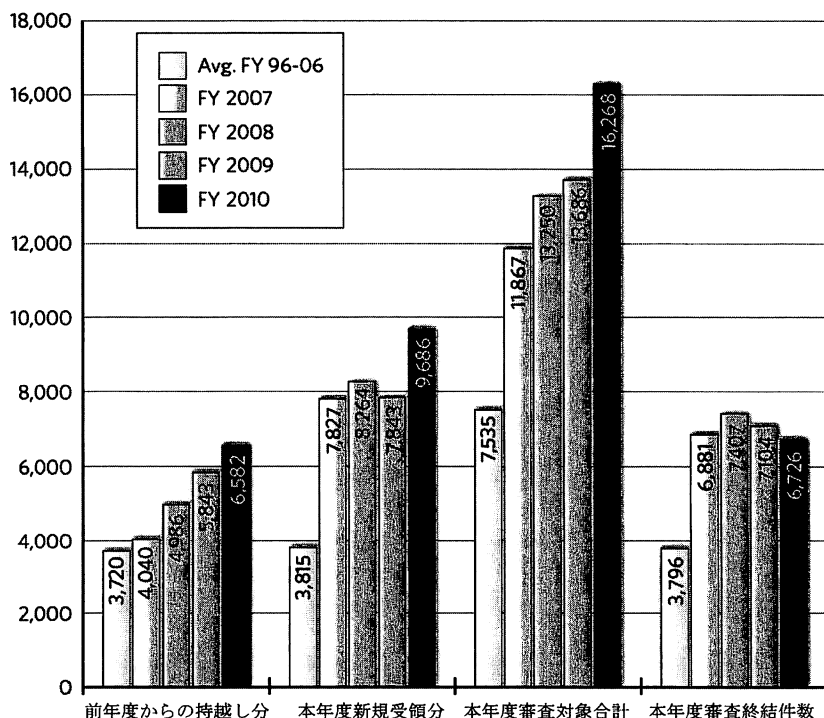
本年度審査された6,726件を頁ベースでみると、その総頁数は33万1782頁であった。このうち、全部機密解除がなされたものが21万3425頁(全体の約64%)、一部機密解除がなされたものが9万6268頁(全体の約29%)、機密解除がなされ

なかったものが2万2089頁（全体の約7%）となっている。

この必要的機密解除審査制度について、1996年会計年度から2010年会計年度にわたる長期的な運用をみてみたい。同期間における第1次手続においては、①受領請求件数は7万5581件、②審査された総頁数は343万4105頁であり、このうち、③全部機密解除されたものの総頁数は214万7956頁（約63%）、④一部機密解除されたものの総頁数は100万731頁（約29%）、⑤機密解除がなされなかったものが28万5418頁（約8%）となっている。このため、情報保全監察局は、この必要的機密解除審査制度がうまく機能していると評価している¹⁶⁸⁾。

しかし、この制度の運用に問題がないわけではない。特に、請求件数に対して審査が追い付かず、翌年度に持ち越される請求件数が増加している点は、以下のグラフ8に見られるとおりである¹⁶⁹⁾。

グラフ8 必要的機密解除審査の請求件数と審査件数



（注）各欄の棒グラフは、左から順に①1996年会計年度から2006年度までの請求件数の平均値、②2007年会計年度、③2008年会計年度、④2009年会計年度、⑤2010年会計年度の件数をあらわしている。

H 必要的機密解除審査請求に関する不服申立て件数と決定

2010年会計年度における必要的機密解除審査請求における不開示決定に対する不服申立て件数は、302件であった。このうち件数の多い3つの行政機関が全体の85%を占めており、その内訳をみると、中央情報局が93件（全体の31%）、空軍省が86件（同28%）、国防総省が78件（同26%）となっている¹⁷⁰⁾。

この不服申立て302件に加え、昨年度から持ち越されたものが192件ある。これらについて、本年度に審査・決定がなされたのは、231件（不服申立て件数の76%）である¹⁷¹⁾。その審査・決定に関する行政機関ごとの内訳は、国防総省が83件（全体の36%）、空軍省が82件（同35%）、中央情報局が34件（同15%）、国務省が16件（同7%）であり、これらで全体の93%を占めている¹⁷²⁾。

この231件の不服申立て審査の対象を頁数でみると、3,330頁になる¹⁷³⁾。このうち機密解除された総頁数は、2,365頁（全体の71%）であった。その内訳をみると、全部機密解除されたものの総頁数は1,308頁（機密解除された総頁数の39%）、一部機密解除されたのが1057頁（同32%）、機密解除されなかったものが965頁（同29%）である。また、1996年会計年度からの総計をみると、審査対象となったのは69,885頁、全部機密解除されたのが12,527頁（18%）、部分機密解除されたのが29,867頁（43%）、機密解除されなかったのが27,491頁（39%）となる¹⁷⁴⁾。

なお、来年度に持ち越されたのは263件であり、その内訳は、中央情報局が130件、米国立公文書館が59件、国防総省が42件、国務省が11件、海軍省が8件、エネルギー省が8件、空軍省が4件、司法省が1件となっている¹⁷⁵⁾。

I 省庁間機密指定審査委員会

省庁間機密指定審査委員会の役割は、本大統領令に関する説明の中で、すでに述べたとおりである。

省庁間機密指定審査委員会は、2010年会計年度において、必要的解除審査請求に関する行政機関の決定に対する審査請求の処理にその大半労力を注ぎ、212件の文書につき裁決をしている。このうち、145件の文書について追加的に機密解除を行うことを命ずる裁決がなされた一方で（全体の68%）、67件の文書については行政機関による決定が維持された（全体の32%）。また、この145件の文書のうち、78件の文書については全部機密解除がなされ、67件の文書について部分機密解除がなされている¹⁷⁶⁾。

また、同委員会が1996年5月に設立されて以降の全体的数字をみると、1053件の文書に関する裁決を行い、このうちの65%にあたる文書について追加的な機密解除がなされている。この内訳は、266件の文書（全体の25%）については文書全体の機密解除がなされ、424件の文書（全体の40%）については部分機密解除がなされ、残りの363件（全体の35%）の文書は、行政機関による決定が維持されている¹⁷⁷⁾。

J 国家機密解除センターによる歴史的価値をもつ記録の機密解除の進捗状況

国家機密解除センターの役割については、すでに述べたとおりである。同センターは、2013年末までに約4億頁にまで累積した歴史的記録を機密解除し、公開することを命じられている。

米国国立公文書館による同センターの2011年第1次活動報告書¹⁷⁸⁾によると、①2010年1月1日時点で審査が遅れ累積している総頁数は、再評価の結果、4億1791万6550頁ではなく、約3億8620万頁であり、②2010年1月1日から2011年6月30日までに手続が全て完了した総頁数は1803万8692頁であり、③このうち公開された総頁数は1659万4585頁であると報告されている。

このような現状について、連邦議会の公益のための機密情報解除委員会(Public Interest Declassification Board)は、2010年4月22日に報告書を出しており、①米国国立公文書館に25年が経過した機密文書が4億頁近く累積しているのに加え、②同館が毎年受け入れている機密文書の総頁数は約1500万頁にのぼる一方で、③同館が毎年公開している総頁数は約1100万頁あるので、④このままでは毎年あたり400万頁がさらに累積していくことになる点を指摘した上で、機密解除手続に関する改善を求めている¹⁷⁹⁾。

K 情報保全監察局による行政監察活動

「大統領への報告書 2010年」では、情報保全監察局による自動機密解除審査と機密指定ガイドに関する行政監察活動についても報告がなされているので、その概要について紹介する。

1 自動機密解除審査に関する監察活動

情報保全監察局は、2008年会計年度から、自動機密解除審査に関する監察活動を行っている。その手法をまとめると、①同局が各行政機関から提出を

受ける「行政機関機密分類管理プログラムデータ（標準書式311号）」を集計して、その機密解除プログラムが評価に値するだけの分量のある15の行政機関を選出し、②6ヶ月間（2009年10月1日～2010年3月31日）に機密解除審査が終結した事案に伴う情報の提出を受け、③同局の分析担当者がサンプルのサイズと一定の文書を特定し、④立入り検査を行うものを決定して実施するというものである¹⁸⁰⁾。

同局は、これらの行政機関に対する機密解除の監察結果を、統計的に選出されたサンプルに基づく客観的評価点として60点、プログラムの監察評価を40点に割り振り、合計100点で評価する方式を採用している。その具体的な評価と近年の改善結果については省略するが、本年度から各行政機関の評価点が公表されるようになった。その結果が次の表3である¹⁸¹⁾。

表3 情報保全監察局による自動機密解除審査に関する評価結果

行政機関	評点	行政機関	評点
連邦捜査局	100	国防情報局	90
統合参謀本部	100	国防脅威削減局	90
ミサイル防衛局	100	国家偵察局	88
国家安全保障局	100	米国国際開発庁	80
国防長官府	100	中央情報局	76
国務省	100	海軍省	76
国家地球空間情報局	98	空軍省	50
陸軍省	96		

2 機密指定ガイド

原機密指定権をもつ行政機関は、機密指定に関して統一的な運用を図るために、機密指定ガイドを作成することが求められている。情報保全監察局は、2008年会計年度から、行政機関がこの要件を満たしているかを評価するための監察を行っている。特に、過去5年間に於いて、当該ガイドが改訂されていたかに着目している。

本年度についての結果をみると、①行政機関では、総計2,475の機密指定ガイドが利用されており、②このうち75% (1,863) が過去5年間に当該ガイドを更新していた一方で、③25% (612) が過去5年間に於ける更新を行ってなかった。この過去5年間に於ける更新に関する割合は、2009年会計年度が54%、2008年会計年度が33%であったことと比較すると改善されたことがわかる¹⁸²⁾。

VII 行政府の機密保全費用

情報保全監察局は、毎年、行政機関が機密保全に要する費用の見積額（以下、「費用」という）を大統領に報告している。この報告書で公開されている費用には、国防総省を含む41の行政機関が提供した金額が総計されている。

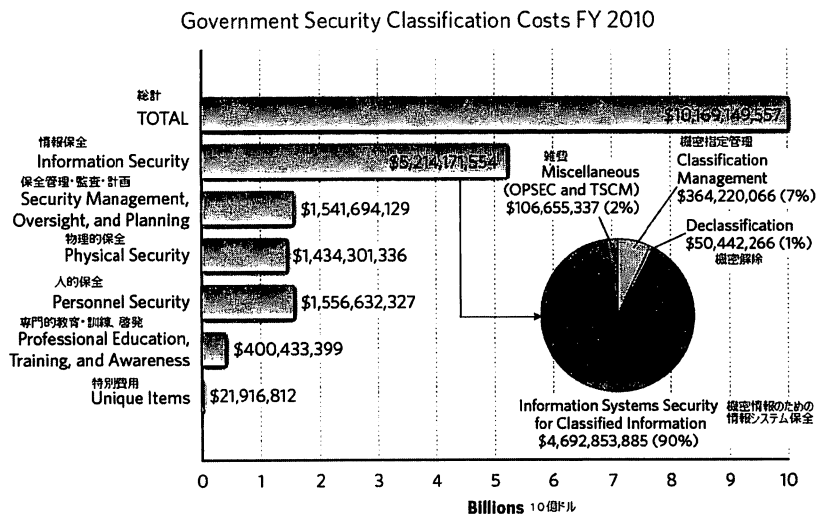
しかしながら、この報告書には、中央情報局、国防情報局、国家情報官室、国家地球空間情報局、国家偵察局、国家安全保障局における見積額は、インテリジェンスコミュニティ機密分類指針により機密情報とされているので公開されておらず、この報告書の総計にも含まれていない。情報保全監察局は、これらの機関の機密保全費用については、同報告書に添付される機密文書として大統領に報告している。

以下では、「2010年会計年度費用報告書」¹⁸³⁾の概要をみていきたい¹⁸⁴⁾。

A 2010年会計年度における行政府の機密保全費用

まず、2010年会計年度における行政府における機密保全費用の総額（上記のインテリジェンス機関のものを除く）は、101億6914万9577ドルである。この総額を前年度のもの比べると約13億6千万ドル（15%）の増加となっている。この内訳は、次のグラフ9「2010年会計年度における行政府の保全機密指定に関する費用」のとおりである。

グラフ9 2010年会計年度における政府の機密指定に伴う保安費用¹⁸⁵⁾



上記の縦軸の費目のうち、情報保安 (Information Security) に関する費用が最も多い。この内訳は、グラフの右下の円に示されているとおりである。この細目うち、最大のものが機密情報に要する情報システム保安費用であり、約46億9千万ドル (情報保安費用の90%) を占めている。なお、この円グラフの中の雑費は、運用セキュリティ (OPSEC: Operations Security) と技術セキュリティ対策事項 (TSCM: Technical Security Countermeasures) の合計である。

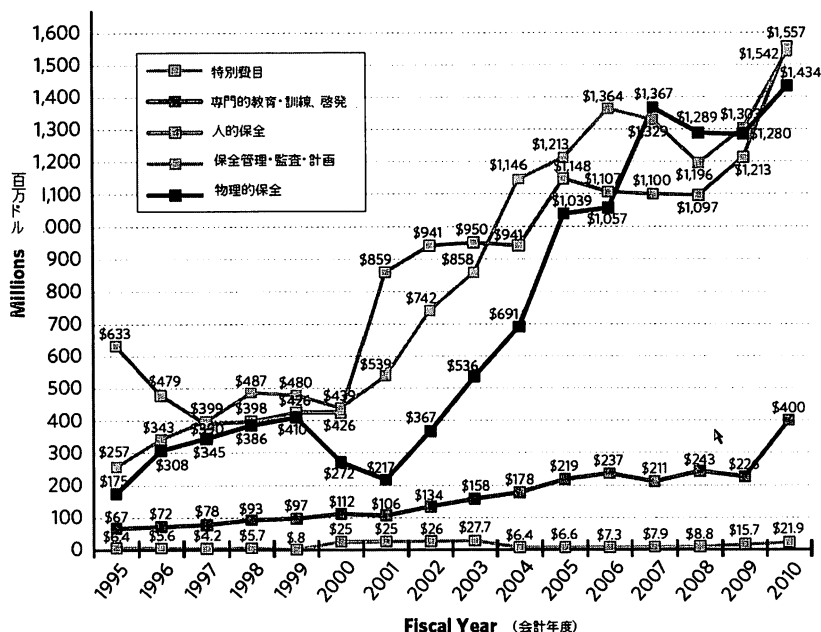
4番目の費目が、人的保安 (personal security) に伴う費用であり、約15億5千万ドルであり、昨年度と比較すると約3億4320万ドル (28%) の増加となっている。

B 1995年会計年度から2010年会計年度における費用の変動

次に、行政府における機密保安費用の総額 (前述のインテリジェンス機関のものを除く) が、1995年会計年度から2010会計年度において、どのように変動したかについては、グラフ10に示されている。ただし、このグラフの注にあるように、情報保安費用 (Information Security Costs) については、グラフ11で扱われている。

グラフ10 1995年会計年度～2009会計年度における政府の機密指定に伴う保全費用¹⁸⁶⁾

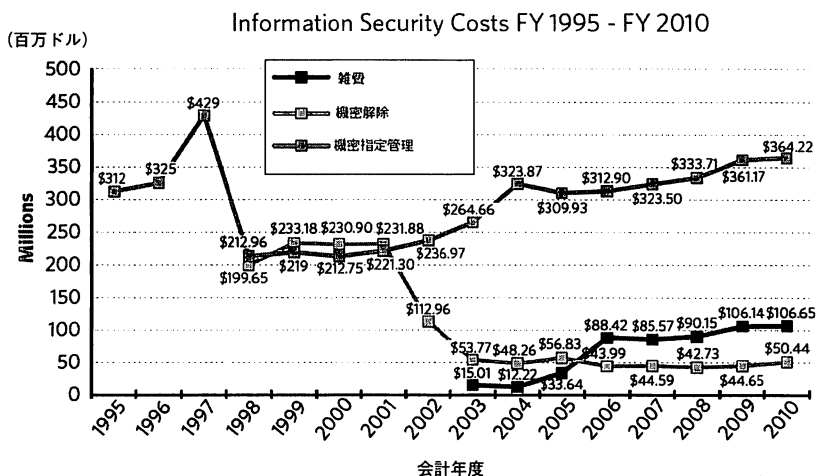
Government Security Classification Costs FY 1995 - FY 2010*



*Excluding Information Security (see next chart) *本グラフの費用には情報保安費用が除外されている(次表を参照)

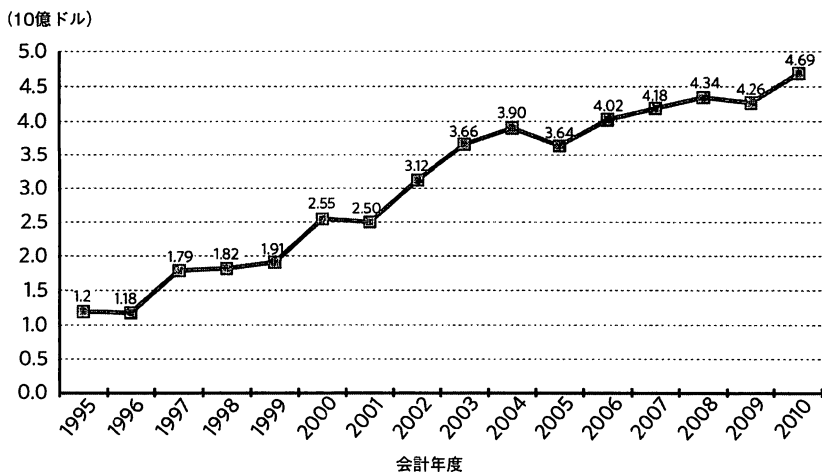
このグラフ10を見ると、2001年の米国同時多発テロ事件が米国の機密保全に与えた影響の大きさがわかる。

次のグラフ11が示す情報保安費用の変動においても、2001年の米国同時多発テロ事件の影響が見てとれる。しかし、この費目の性質から、情報保全に伴う費用は、急激に上昇することなく、穏やかな上昇にとどまっている。その一方で、機密解除に関する費用が大きく減少したことがわかる。なお、同グラフにおいて機密指定管理に要する費用が1998年に大きく減少したのは、グラフの注にあるように、それまでは機密指定管理に伴う費用に含まれていた機密解除に関する費用が、費目として独立したためである。

グラフ11 1995年会計年度～2010会計年度までの情報保全費用¹⁸⁷⁾

- ★ 1988年会計年度より以前は、機密解除費用は、機密管理費用に含まれていた。
 + 2003年会計年度より前は、雑費 (OPSECとTSCM) は報告されていなかった。

次のグラフ12は、情報保全費用の中で最も大きな比率を占める機密情報のための情報システム保全に要した費用の変動である。

グラフ12 1995年会計年度～2010会計年度までの機密情報のための情報システム保全費用¹⁸⁸⁾

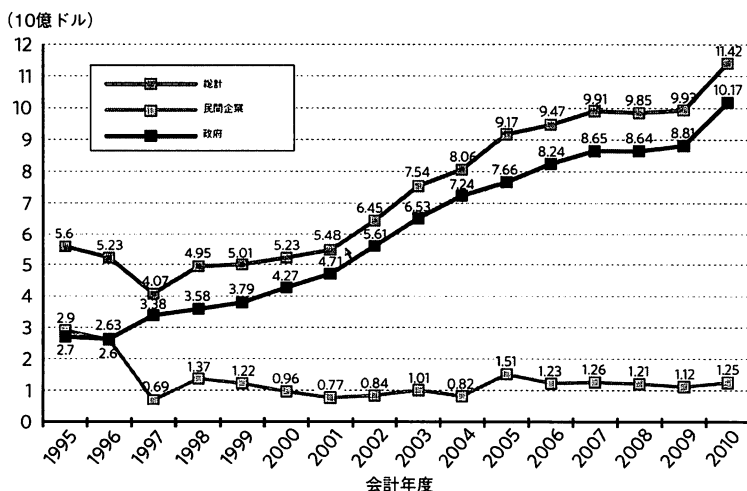
C 国家産業セキュリティ・プログラムに要する費用との総計

これまで見てきたのは、連邦政府の行政府における機密保全に要する費用(上記のインテリジェンス機関の費用を除いたもの)であるが、連邦政府が管轄している機密保全制度に伴う費用は、これに限られない。国家産業セキュリティ・プログラム (National Industrial Security Program) の運営に必要な費用も生じる。国家産業セキュリティ・プログラムとは、政府から業務を請け負った企業等にアクセスが認められる機密情報を保護するために、企業等の業務に関与する個人の身上調査と関連施設のセキュリティ・クリアランスを行うためのプログラムである。

同プログラムは、民間企業がその費用の多くを負担しており、政府と異なる費目を用いていることから、これらも含めた正式な統計は存在していない。このため、同プログラムの費用については、業種の異なる企業 (843社) からサンプル調査を年末に行い、その機密保全総額費用を算出している。これによると、2009年会計年度における同費用の総額は、12億5千万ドルであった。この額は昨年度と比較すると1億2830万ドル (11%) の増加となっている。

グラフ13は、行政府と民間企業が要したそれぞれの保安費用の総計と、これらの総計を、1995年会計年度から2010会計年度までの年度ごとの変動を示したものである (インテリジェンス機関の費用を除く)。

グラフ13 1995年会計年度～2010会計年度の行政府及び民間企業が要した費用¹⁸⁹⁾



註

- ¹⁾ Atomic Energy Act of 1954, 42 U.S.C. 2011 (2000).
- ²⁾ The Invention Secrecy Act, 35 U.S.C. § 181 et seq. (2006).
- ³⁾ Exec. Order No. 8381, 3 C.F.R. § 634 (1938-1943).
- ⁴⁾ Exec. Order No. 10104, 15 Fed.Reg. 597 (Feb. 3, 1950).
- ⁵⁾ Exec. Order No.10290, 16 Fed.Reg. 9795 (Sept. 27, 1951).
- ⁶⁾ Exec. Order No.10501, 18 Fed.Reg. 7049 (Nov.10, 1953).
- ⁷⁾ アイゼンハワー大統領は、このほかにも、自らが出した大統領令10501号を改訂する大統領令を2つ発している。最初の大統領令10816号 (Exec. Order No.10816, 24 Fed.Reg. 3777 (May 12, 1959)) は、歴史調査研究に関する特例を認める条項等を追加したものであり、次の大統領令10901号 (Exec. Order No. 10901, 26 Fed.Reg. 217 (Jan. 12, 1961)) は、具体的な原機密指定者を特定する等の改訂を行ったものである。
- ⁸⁾ Exec. Order No.10964, 26 Fed.Reg. 8932 (Sept. 22, 1961).
- ⁹⁾ ケネディ大統領は、このほかにも、原機密指定者を改訂する大統領令を2つ発している (Exec. Order No.10985, 27 Fed.Reg. 439 (Jan. 16, 1962); Exec. Order No.11097, 28 Fed.Reg. 2021 (Mar. 7, 1963)).
- ¹⁰⁾ Exec. Order No.11652, 37 Fed.Reg. 5209 (Mar. 10, 1972).
- ¹¹⁾ ニクソン大統領は、自らが発した大統領令を改訂した大統領令11714号 (Exec. Order No. 11714, 38 Fed.Reg. 10245 (Apr. 26, 1973)) により、省庁間機密審査委員会 (Interagency Classification Review Committee) の設立を命じている。また、フォード大統領は、連邦議会により原子力委員会が廃止され、新たに原子力規制委員会が設立されたことに伴い、ニクソン大統領が発した大統領令11652号に必要な改訂を行う大統領令11862号 (Exec. Order No. 11862, 40 Fed.Reg. 25197 (June. 13, 1975)) を発している。
- ¹²⁾ Exec. Order No.12065, 43 Fed.Reg. 28949 (July. 3, 1978).
- ¹³⁾ Exec. Order No.12356, 47 Fed.Reg. 14874, 15557 (April. 6, 1982).
- ¹⁴⁾ Exec. Order No.12937, 59 Fed.Reg. 59097 (Nov. 15, 1994).
- ¹⁵⁾ Exec. Order No. 12958, 60 Fed.Reg. 76 (April 20, 1995).
- ¹⁶⁾ Exec. Order No.13142, 64 Fed.Reg. 66089 (Nov. 23, 1999).
- ¹⁷⁾ クリントン大統領は、このほかにも、1995年8月2日に大統領令12968号「機密情報へのアクセス (Access to Classified Information)」 (Exec. Order No.12968, 60 Fed.Reg. 40245 (Aug. 7, 1995)) に署名し、連邦政府における統一的な身上調査 (background investigations) プログラムを確立している。
- ¹⁸⁾ Exec. Order No.13292, 68 Fed.Reg. 15315 (Mar. 28, 2003).
- ¹⁹⁾ See Presidential Documents, Memorandum of January 21, 2009, Transparency and Open Government, 74 Fed.Reg. 15 (2009).
- ²⁰⁾ See Presidential Documents, Memorandum of January 21, 2009, Freedom of Information Act, 74 Fed.Reg. 15 (2009).
- ²¹⁾ Exec. Order No. 13392, 70 Fed.Reg. 75373 (Dec. 19, 2005).
- ²²⁾ ここで、オバマ大統領による情報自由法に関する覚書に基づき、司法長官がどのような指針を出したのかを簡単に紹介しておきたい。

以前の司法長官による情報自由法に関する覚書は、全米同時多発テロ事件直後の2001年10月12日に、ブッシュ政権のアッシュクロフト司法長官により出されたものであった。この覚書では、国防や法執行の重要性が強調され、情報公開を大きく制限する内容となっていた。

See John Ashcroft, Attorney General, Memorandum for Heads of All Federal Departments and Agencies: The Freedom of Information Act (Oct. 12, 2001).

オバマ大統領による情報自由法に関する覚書を受け、ホルダー司法長官は、2009年3月19日に、行政機関の長に対して情報自由法に関する覚書を出した。この覚書では、ブッシュ政権時のアッシュクロフト司法長官による覚書を廃止するとともに、行政機関にとって情報開示請求に対する判断が明白でない場合には、情報開示が優先されるとの推定原則を打ち出した。そして、この原則について、①行政機関は、開示請求がなされた記録が、情報自由法の情報開示に関する不開示事由に法技術的に該当するという理由だけで不開示とすべきでなく、その裁量により積極的に情報開示を行うべきであり、また、②たとえ開示請求がなされた文書について全部開示決定ができない場合であっても、部分開示が可能かどうかを考慮すべきであると強調している。この原則により、情報開示が大きく促進されることが期待されている。See Attorney General, Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies: The Freedom of Information Act (FOIA) (Mar. 19, 2009) at 1.

²³⁾ 連邦行政管理予算局は、オバマ大統領の指針を具体化するため、2009年12月8日に「開かれた政府指令 (Open Government Directive)」に関する覚書を出している。See Director, Office of Management and Budget, Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies: Open Government Directive (Dec. 8, 2009). さらに、2010年3月8日には、同局次長名で、オープングバメントを推進するための報償金制度に関する覚書が出された。See Deputy Director for Management, Office of Management and Budget, Memorandum for Heads of Executive Departments and Agencies: Guidance on the Use of Challenges and Prizes to Promote Open Government (Mar. 8, 2010).

²⁴⁾ See Presidential Documents, Memorandum of May 27, 2009, Classified Information and Controlled Unclassified Information, 74 Fed.Reg. 103 (2009). なお、この覚書では、①機密指定制度については、クリントン大統領が出した大統領令12958号を改善する提案を求めるとともに、②ブッシュ政権の下で制度化された政府管理情報に関して、司法長官と国土安全保障長官が中心となり、政府管理情報に関する省庁間タスクフォースを結成して、現在の制度上の手続等を見直すよう、求めている。

²⁵⁾ Exec. Order No.13526, 75 Fed.Reg. 2 (Jan. 5, 2010).

²⁶⁾ See Presidential Documents, Memorandum of December 29, 2009, Implementation of the Executive Order, "Classified National Security Information," 75 Fed.Reg. 2 (2010). この覚書では、本大統領令のいくつかの条項につき、実施期限が設けられている。同覚書で着目すべき点は、前文で、国家安全保障問題担当大統領補佐官に対して、連邦議会の「公益のための機密情報解除委員会 (Public Interest Declassification Board)」と協力しながら、機密分類システムを根本的に変革させるための研究を行い、提案するように命じていることである。このような根本的な変革の実現には、議会との調整が必要となることから、簡単なことではないものの、将来的に、さらなる改革がなされる可能性がある。

²⁷⁾ Classified National Security Information, 32 C.F.R. Parts 2001 & 2003 (2010). なお、この本大統領令施行規則の内容については、本大統領令等の記述において不可欠である場合を除き、説明を省略している。

²⁸⁾ Reducing Over-Classification Act, P.L. 111-258, § 1,124 Stat. 2648 (2010).

²⁹⁾ 過剰機密削減法における主要な条文の内容は、以下のとおりである。

まず、第4条「機密情報監理官 (Classified Information Advisory Officer)」では、2002年国土安全保障法を改正し、国土安全保障長官に、連邦政府、州政府、地方自治体、インディア

ン部族、及び民間部門を援助するために、機密情報監理官を任命し、機密情報に関する教育資料を配布し、訓練プログラムを管理するように命じている。機密情報監理官は、具体的には、①適切なセキュリティ・クリアランスをもたない個人に対して、機密情報をやりとすることを防止する計画・指針の策定、②行政機関内部において情報を適正に保有している者が、その機密指定が適正に行なわれていないとの異議申立てを行う場合に必要となる適切な手続の策定等に関する援助、③セキュリティ・クリアランスの申請方法の策定等を行うとともに、④国土安全保障省情報分析担当次官 (Under Secretary for Intelligence and Analysis) に対して、機密情報の共有を促進しうる指針・手続について報告する義務を負っている。

第5条「インテリジェンス情報共有」では、1947年国家安全保障法を改正し、国家情報官に、①インテリジェンス・プロダクトの共有を促進するために、インテリジェンス・コミュニティで作成された同プロダクト (機密指定されたものと、そうでないものの双方を含む) の標準フォーマットに関する指針の策定、②1つのインテリジェンス・プロダクトの機密部分の利用を促進するための指針・手続の策定を命じている。

また、第5条は、2002年国土安全保障法を改正し、国土安全保障長官に、①テロリスト及び国土安全保障に対するその他の脅威に関して、これを排除するための手段に優先順位を定め、②州政府等のために、必要なインテリジェンス等を準備することを目的として、関連する情報分析・脆弱性評価を統合する責任を課した。また、③省庁間脅威評価協力グループ実務局 (Interagency Threat Assessment and Coordination Group (ITACG) Detail) に、州政府等の安全保障を改善する目的で、インテリジェンス・プロダクトの配布を促進すること等につき国土安全保障長官に勧告させる義務等を規定している。

ここで登場する省庁間脅威評価協力グループ (Interagency Threat Assessment and Coordination Group (ITACG)) とは、2007年9/11委員会勧告実施法 (Implementing Recommendations of the 9/11 Commission Act of 2007) により国家テロ対策センターに設立されたもので、国土安全保障省、連邦捜査局、その他の機関を補佐するための組織である。同グループは、連邦政府のインテリジェンス機関と、州、地方自治体、インディアン部族、及び民間部門とのインテリジェンス情報のギャップを埋めることを目的としている。なお、同グループは、実務局 (ITACG Detail) と、諮問委員会 (ITACG Advisory Council) との2部門により構成されている。

米国のように連邦制をとる国家では、連邦政府のインテリジェンス機関と、州政府等の対応部局との連携がうまく機能するための制度が必要となる。特に、米国内でのテロ等についての捜査の端緒や第一報は、州等の警察などに入ることが多いので、このような連携は不可欠である。この実務局は、国家テロ対策センターのインテリジェンス分析官に州政府等の機関が何を必要としているのかを勧告する等、連邦政府と州政府等を連携するための多様な機能を担っている。See Information Sharing Environment, 2010 Report on the Interagency Threat Assessment and Coordination Group (ITACG) (Dec. 9, 2010) at 1-2. なお、連邦議会の連邦政府説明責任局は、国土安全保障省に対して、情報共有に関する改善を求める報告書を2010年12月に出している。See United States Government Accountability Office, *Information Sharing: DHS Could Better Define How It Plans to Meet Its State and Local Mission and Improve Performance Accountability* (GAO-11-223) (Dec. 2010).

³⁰⁾ 本大統領令の記述にあたっては、正確な訳が条文内容の理解を困難にすると考えられる場合には、わかりやすさを優先して訳出した。また、条文規定の訳出がどうしても必要な場合を除いては、その内容をまとめて記述している。条項ごとの脚注も、省略した。なお、機密指定される文書の表示方法 (1.6条) や定義条項 (6.1条) といった詳細な規定についても、説明

を省略している。

なお、機密文書の表示方法については、情報保全監察局が具体的な表示の仕方を示した下記のブックレットを2010年12月に公表した。See ISOO, Marking Classified National Security Information (Dec. 22, 2010) <http://www.archives.gov/isoo/training/marketing-booklet.pdf>.

また、本稿では、NATOで共有されている機密指定に関する制度や、インテリジェンスコミュニティに属さない行政機関において用いられている下位の機密類型については、説明を省略している。これらの制度における機密分類については、以下の文書に機密分類統一表示リストがあるので、参照して頂きたい。(U) Office of the Director of National Intelligence (ODNI) Office of the National Counterintelligence Executive (ONCIX) Security/Special Security Directorate (SEC/SSD) Controlled Access Program Coordination Office (CAPCO), (U) Authorized Classification and Control Markings Register Volume 4, Edition 2 (Version 4.2) (May 31, 2011).

³¹⁾ なお、大統領には国家安全保障に関する直接的な責任があり、その権限には、国家安全保障に対する損害を防ぐためにいかなる情報を機密指定すべきかについて指針を確立する権限も含まれていることは、連邦最高裁判決によっても認められている。See, e.g., *Dep't of the Navy v. Egan*, 484 U.S. 518, 527-30 (1988).

³²⁾ 「原機密指定 (Original classification)」とは、国家安全保障のために、情報の漏えいから保護する必要のある情報を最初に決定することをいうと定義されている (6.1条 (ff) 項)。

³³⁾ 「原機密指定者 (original classification authority)」とは、大統領、副大統領、又は大統領により委任された行政若しくはその他の公務員により、書面により最初に機密指定を行う権限を付与された個人をいう (6.1条 (gg) 項)。

³⁴⁾ なお、この1.1条 (b) 項後段では、この前段の規定は、①機密指定に関する実質的な基準や手続を拡大したり変更するものではなく、また、②司法審査における実質的又は手続的権利を新たに付与するものではないと規定されている。

³⁵⁾ レーガン大統領が定めた大統領令に、これと同様の外国政府に関する情報についての推定規定が置かれていた。同規定は、一度クリントン大統領により削除されたものの、ブッシュ大統領が再規定した。

この推定規定が復活した意義は大きい。なぜなら、クリントン大統領による大統領令にこの推定規定がなかったことから、国務省は、ある情報開示請求訴訟において、当該情報が外国政府からもたらされたものであることを理由として不開示とすることが認められなかったことがあったためである (See *Weatherhead v. United States*, 157 F.3d 735 (9th Cir. October 1998), *vacated as moot*, 528 U.S. 1042 (1999))。

このような判例法理を意識してか、オバマ大統領による本大統領令では、ブッシュ大統領が定めたこの推定規定を、そのまま残している。

³⁶⁾ 本大統領令1.2条 (b) 項が定めるように、米国での機密情報のレベルは、この3類型に限定されている。しかし、実際には、これらの類型に該当しないにもかかわらず、情報開示されていない行政情報がある。これらの情報は、2008年まで、一般に「機微であるが機密指定されていない (Sensitive But Unclassified: SBU)」情報と呼ばれてきた。ブッシュ大統領は、2008年5月に出した覚書で、従来のSBU情報という名称をとりやめ、これに代わる「政府管理情報 (Controlled Unclassified Information: CUI)」という類型を設定した。この政府管理情報については、オバマ大統領が新たな大統領令を出したので、後述する。

³⁷⁾ 米国における行政機関の長や上級幹部職員の多くは、大統領等による政治任用者が占め、また、上級管理職にも一定の割合で政治任命が認められている。このため、わが国における

行政機関の幹部人事の仕組みとは大きく異なっていることに注意を要する。たとえば、国防総省における上級幹部職員のあり方について、以下の拙稿を参照のこと。永野秀雄「米国の国防組織と文民統制 ―国防総省における政治任命者による統制と、軍人の表現の自由に対する軍事司法統一法典等による統制―」防衛法研究34号125頁(2010年)。

³⁸⁾ オバマ大統領は、本大統領令が公布されたのと同じ日に、具体的に誰が「機密」又は「極秘」の原機密指定者となるのかを特定する大統領令「原機密指定権」を出した。See Presidential Documents, Order of December 29, 2009, "Original Classification Authority," 75 Fed.Reg. 2 (Jan. 5, 2010). この大統領令では、上位2つの機密レベルについて、以下のように原機密指定者を特定している。

「機密」

大統領府：大統領首席補佐官、国家安全保障問題担当大統領補佐官、国土安全保障対テロ担当大統領補佐官、国家薬物取締政策局長、科学技術政策局長、大統領インテリジェンス諮問委員会議長又は共同議長。

行政機関：国務長官、財務長官、国防長官、司法長官、エネルギー省長官、国土安全保障長官、国家情報官、陸軍長官、海軍長官、空軍長官、原子力規制委員会委員長、情報保全監察局長。

「極秘」

大統領府：米国通商代表部通商代表。

行政機関：農務長官、商務長官、保健福祉長官、運輸長官、米国国際開発庁長官、連邦環境保護庁長官。

なお、この大統領令「原機密指定権」では、原機密指定権による委任は、本大統領令1.3条(c)項に基づいてなされなければならないと規定されている。また、情報保全監察局長、農務長官、及び、連邦環境保護庁長官には、原機密指定権の委任が認められていない。

³⁹⁾ 本大統領令と同日に発表された同大統領令の施行に関する覚書の3条「原機密指定権の委任」では、①原機密指定権の委任は、本大統領令を実施するために必要かつ最小限にとどめなければならない、かつ、原機密指定権を確実かつ継続的に行使する必要のある個人又は職務に対してだけ委任されなければならないこと、②原機密指定権を有する行政機関の長は、原機密指定権に関する全ての委任が、本覚書を遵守しているか否か、及び、本大統領令1.3条(c)項の要件を満たしているか否かにつき、再調査を行う義務を負うこと、③各行政機関は、この再調査の結果に関する報告書を、本覚書が出されてから120日以内に、情報保全監察局長に提出しなければならないこと、という3つの義務が規定されている。See Presidential Documents, Memorandum of December 29, 2009, Implementation of the Executive Order, "Classified National Security Information," 75 Fed.Reg. 2 (2010).

⁴⁰⁾ この教育・訓練には、①機密情報の適切な保全に関する教育、②機密指定を適切に行わなかった場合、又は情報の漏えいから機密情報を保護しなかった場合の罰則(本大統領令5.5条に規定)に関する教育・訓練が含まれなければならないと規定されている(1.3条(d)項)。

⁴¹⁾ この原機密指定者に対する年1回の教育訓練義務には、例外がある。すなわち、この教育訓練を受けることのできない個人について、その行政機関の長、又は上級幹部職員が、特別な事情があると認めたときには、この教育・訓練が免除されるのである。なお、この免除が認められた場合、当該個人は、できるだけ速やかに当該教育・訓練を受ける義務を負うと定められている(1.3条(d)項)。

⁴²⁾ 国家安全保障問題担当大統領補佐官は、大統領に対して国防・外交全般にわたり助言を行う非常に重要な職責を担っている。わが国で広く知られている元職としては、ニクソン政権のヘンリー・キッシンジャー氏、レーガン政権のコリン・パウエル氏、ジョージ・W・ブ

ッシュ政権のコンドリーザ・ライス氏などが挙げられるであろう。オバマ政権での現職（2人目）は、2010年10月に着任したトマス・ドニロン氏である。なお、国家安全保障問題担当大統領補佐官の役割については、松田康博編著『NSC国家安全保障会議—危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』（彩流社、2009年）47頁以下を参照のこと。

⁴³⁾ Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 (2008).

⁴⁴⁾ The Presidential Records Act (PRA) of 1978, 44 U.S.C. §§ 2201-2207 (2003). この法律は、大統領と副大統領が1981年1月20日以降に作成・受領した公的記録を管理するための法律である。後に、ジョージ・W・ブッシュ大統領が、大統領令13233号により、大統領等が大統領記録に関する情報開示を拒否できる情報秘匿特権の範囲を拡大し、同法による情報開示に制限を加えた。しかし、オバマ大統領は、2009年1月21日に発した大統領令13489号により、ブッシュ大統領による大統領令13233号を廃止して、この情報秘匿特権の行使権者を現職の大統領と、存命中の元大統領に制限する等の規定を設け、大統領記録に関する情報公開の促進を図っている。この点については、後述する。

⁴⁵⁾ Privacy Act of 1974, 5 U.S.C. § 552a (2000).

⁴⁶⁾ なお、この項におけるこれらの要件は、本大統領令1.5条に基づいて原機密指定者により決定された特定の期日又は出来事（期限）の到来により機密情報が既に自動的に解除されている場合にも適用されると定められている（1.7条（d）項）。

⁴⁷⁾ 国家機密と情報公開制度との関係については、本稿では説明を省略する。

⁴⁸⁾ なお、この異議申立て手続には、例外が設けられている。それは、機密情報保全のために外部への出版や公表前の検閲が必要となる文書と、当該個人が同意した機密情報不開示契約に基づく行政手続が必要となる文書であり、これらには、本条の対象とはならない（1.8条（c）項）。この出版・公表前の検閲が必要となる文書と、機密情報不開示契約については、別稿で説明したい。

この1.8条に基づき、各行政機関は、その規則を改訂している。たとえば、中央情報局については、以下を参照のこと。See Classification Challenge Regulations, 32 C.F.R. § 1907 (2011). なお、同規則にある1907.2条にあるように、この異議申立てを行える者は、当該機密に接することができる者であるので、異議申立人に対して、その①氏名、②所属行政機関、③役職、④アクセス照合情報、⑤セキュリティクリアランス、⑥中央情報局の当該情報に関して適正な権限の下に保有している者である地位にあることを示すことが求められている。

⁴⁹⁾ 本大統領令1.9条の規定をさらに具体化した本大統領令施行規則2001.16条では、①最初の「機密指定指針の包括的見直し」を2012年6月27日までに行うこと、②その後の見直しは、行政機関の指針の物量等の差異から一律の期日は設けないものの、定期的に見直すこととしながら、少なくとも5年に1度は見直す義務を課している（同条（a）項）。また、③包括的見直しにあたっては、少なくとも、(i) 当該指針が現在の運用及び技術的環境に合致しているか否かを決定し、(ii) 当該指針が、機密指定の類型に関する基準に合致しているか否か（本大統領令1.4条）、及び、国家安全保障に対して損害をもたらすことが合理的に予期しうるものであるか否か（同1.2条）に関する決定を行い、(iii) 当該指針の配布と利用が、適切かつ時宜にない、効果的なものとなっているかを決定し、かつ、(iv) 近年の機密指定を精査し、それらの機密対象、機密類型、機密指定期間、機密解除期間、表示方法が、当該指針の意図を十分に反映したものとなっているかを評価すること、が求められている。そして、④本大統領令1.9条（c）項では、この見直し作業に専門家の参加が義務付けられているが、これに加えて、可能な限り、外部の専門家や利用者からの意見を得ることが求められている（2001.16条（c）項）。

オバマ政権が、この「機密指定指針の包括的見直し」を重視していることは、上記の本大

統領令施行規則2001.16条を実施するために、情報保全監察局長が、2011年1月27日に同見直しに関する覚書を出していることからわかる。この覚書では、関連する行政機関に対して、さらに、①ワーキング・グループを作り、機密指定又は機密解除の専門家や当該指針の利用者をメンバーとして入れることといった具体的な検討手続から、②自動機密解除や、情報自由法、必要的機密解除審査に基づく請求に対する過去の決定を、機密指定・解除指針に反映させること、③当該指針の利用者が、ある情報につき、機密保全を要する特定の要素を含むものであるか否かを具体的に特定できるものにする、こと、といった詳細な規定が置かれている。そして、各行政機関に、2011年6月から遅くとも2011年7月29日までに第1次経過報告を、2011年12月から遅くとも2012年1月31日までに第2次経過報告を提出するように求めている。See William J. Bosanko, Director of the Information Security Oversight Office, Fundamental Classification Guidance Review, Memorandum for Selected Senior Agency Officials Designated Under Section 5.4 (d) of Executive Order 13526, "Classified National Security Information" (Jan. 27, 2011).

⁵⁰⁾ この派生機密に関するその他の規定について、ここで簡単にまとめておく。

まず、複数の文書等に基づいて派生機密が作成される場合には、派生機密作成者は、これらの複数の文書等のうち最長の機密解除期間に対応する日付又は条件を機密解除のために表示し、派生機密の元となった文書等のリストを表示しなければならない(2.1条(b)項)。

派生機密作成者は、実行可能な限り、①機密情報が、機密化されていない文書のごく一部を構成しているに過ぎない場合には、機密指定された部分を添付書類として使用するか、又は、②当該文書を、機密類型のレベルの中で最も低レベルのものにし、又は機密指定されない形で配布できるように準備する義務を負う(2.1条(c)項)。

なお、派生機密に関する表示を用いる者は、本大統領令における派生機密原則の適用に関する訓練(機密の過剰指定の回避に重点が置かれたもの)を少なくとも2年に1度は受けなければならないとされ、この義務的訓練を2年に1度は受けなければ、当該訓練を受けるまで、派生機密表示を行う権限が停止される。ただし、特別な事情により当該訓練を受けられないと行政機関の長、次官、その他の上級幹部職員により認められた場合には、この訓練義務を免除されるが、その場合でも当該個人はできるだけ速やかに当該訓練を受ける義務を負う(2.1条(d)項)。

⁵¹⁾ 本稿では、この派生機密に関する機密指定規則の策定に関する規定(2.2条(b)項から(f)項)については、その説明を省略した。

⁵²⁾ なお、この項の規定内容は、(1)機密指定に関する実体的な判断基準又は手続を、拡張若しくは変更するものではなく、又、(2)司法判断におけるいかなる実体的又は手続的権利を生じさせるものではない、との注意規定が同項の最後に置かれている(3.1条(d)項)。

⁵³⁾ この自動機密解除の定義は、本大統領令6.1条(e)項によるものである。

⁵⁴⁾ 本稿では、自動機密解除につき、実務的には重要性があるものの、詳細な手続規定等については、その記述を省略している。たとえば、3.3条(d)項では、一定の事情の下で、自動機密解除のための短期(3年又は5年)の延長を認める場合の手続や、他の省庁に影響が及ぶ場合の手続などが規定されているが、説明を割愛した。また、国家機密解除センター(National Declassification Center)(後述)が設立されるまでの経過規定(3.3条(i)項)といった条項の説明も省略している。

⁵⁵⁾ ここに言う「恒久的な歴史上の価値をもつ」記録(Records having permanent historical value)とは、本大統領令の定義条項において、①大統領文書又は大統領記録(後述)と、②公文書管理官が合衆国法典44編に基づき恒久的に保存すべきであると決定した行政文書である

と規定されている (6.1条 (ii) 項)。この合衆国法典44編は、公共印刷物及び公文書に関する規定である。

なお、恒久的な歴史的価値がないと決定された機密情報は、①当該情報の機密保全期間が25年を超えるものについては、個々の行政機関の記録管理計画又は一般記録計画におけるこれらの記録の処分日 (廃棄日) に従って破棄されるが、②当該記録が、業務上の必要性から当該廃棄処分予定日より長く保持されてきた場合には、機密保全期間もこれに合わせて延長されたものと考えて処分される (3.3条 (k) 項)。

⁵⁶⁾ なお、経過規定として、3.3条 (c) 項 (4) 号は、大統領が2008年12月31日以前に、自動機密解除からの免除を認められたファイルシリーズについて規定されている。

⁵⁷⁾ 42 U.S.C. § § 2011 to 2297h-13 (2006)。

⁵⁸⁾ 本大統領令施行規則2001.32条 (a) 項では、この要件をさらに厳しくし、本施行規則施行1年後からは、本大統領令3.3条 (b) 項と (h) 項に基づき自動機密解除の免除を省庁間機密指定審査委員会に申請する場合には、その自動機密解除の期日が到来する少なくとも1年前までに同委員会の事務局長を務める情報保全監察局長に、機密解除指針を提出する義務を課している。このため、当該行政機関が、本大統領令3.3条 (h) 項 (2) 号と (3) 号の下で、それぞれ50年、75年という自動機密解除期間の例外を本委員会に求める場合には、その期日が到来する前の12月31日に自動機密解除がなされることになるので、その1年前の年末までに当該機密解除指針を提出しなければならないことになる。なお、本大統領令施行規則2001.32条 (b) 項では、機密解除指針に定められるべき内容が詳しく規定されている。

⁵⁹⁾ 本大統領令施行規則2001.33条 (f) 項では、機密解除請求者が、必要的機密解除審査における機密解除請求のみならず、情報自由法における情報開示請求をも提出した場合、①当該行政機関は、請求者に対して、いずれかの手続を選択するよう求めることができ、②当該請求者がこの選択を行わない場合、請求された文書等が必要的機密解除審査にのみ服するものである場合を除き、当該請求は情報開示請求として扱われると規定されている。

⁶⁰⁾ もっとも、後述するとおり、3.5条の (g) 項と (h) 項において、機密解除審査請求の適用除外が別途定められている。

⁶¹⁾ たとえば、行政機関による必要的機密解除審査手続の例として、中央情報局による以下の規則を参照のこと。See Mandatory Declassification Review, 32 C.F.R. § 1908 (2011)。

⁶²⁾ 米国民又は永住権が許可された個人に関する定義については、条文上で記されているとおり、合衆国法典5編552a条 (a) 項 (2) 号で規定されている。

⁶³⁾ 国家機密解除センターの初代所長に2010年6月7日に任命されたのは、Sheryl Jasielum Shenberge氏であった。同氏の職歴は、中央情報局機密解除センター部長 (2006年～2010年)、米国国立公文書館で中央情報局機密解除チーム長 (2003年～2006年)、中央情報局カウンターインテリジェンスセンター部長 (2001年～2003年)、中央情報局犯罪麻薬対策センター内勤職員 (2000年～2001年)、国家画像地図局 (現在の国家地球空間情報局) 上級映像分析官 (1996年～2000年) 等となっている。また、学位については、1979年にヴィラノバ大学文学士 (英語専攻) と1983年にノースカロライナ州立大学大学院文学修士 (英語専攻) を取得されている。

⁶⁴⁾ Presidential Documents, Memorandum of December 29, 2009, Implementation of the Executive Order, "Classified National Security Information," 75 Fed.Reg. 2 (2010)。

⁶⁵⁾ See The National Declassification Center, National Declassification Center Prioritization Plan (Nov. 19, 2010)。

⁶⁶⁾ See 28 C.F.R. § 17.18。

⁶⁷⁾ この文章における括弧内の説明は、筆者が加えたもので、原文にはない。

⁶⁸⁾ 本大統領令4.4条を読むと、歴史調査研究者であれば簡単にアクセスが認められるようにも見えるが、そんなことはない。たとえば、本条について定められた中央情報局による次の規則を参照して頂きたい。See *Access by Historical Researchers and Certain Former Government Personnel*, 32 C.F.R. § 1909 (2011). この中の1909.14条では、歴史調査研究者からの請求があった場合に、中央情報局による許可・不許可に関する書面による決定の中で示される項目として、①当該アクセスが、国家安全保障上の利益に合致したものであること ((b) 項)、②機密情報不開示契約の締結 ((c) 項)、③出版・公表前に事前検閲を受けることに関する合意書の締結 ((d) 項) 等が挙げられている。

⁶⁹⁾ 2011年11月時点での情報保全監察局長は、同年8月1日に就任したJohn P. Fitzpatrick氏である。前職は、国家情報官にインテリジェンス及びその情報源に関する保全方法について助言する責任者である国家情報保全副本部長補であった。それ以前は、中央情報局、国家情報局に勤務している。学位は、ウィリアム・アンド・メアリー大学で学士(経済学/心理学専攻)を取得している。

⁷⁰⁾ ブッシュ大統領による大統領令13292号の5.3条 (a) 項 (1) 号では、中央情報局の代表者は、本委員会の構成員であった。また、5.3条 (f) 項では、①本委員会が中央情報局の所管する機密情報について機密解除をすべきであるとの結論に至った場合でも、②中央情報局長官は、当該情報の解除が国家安全保障に対して損害を引き起こすものであると合理的に決定し、かつ、(i) 人的インテリジェンス情報源、又は、(ii) インテリジェンス情報源又は手法 (これには、これに関連する情報、又は外国政府の協力的関係にあるインテリジェンス部門と関係を結果として示すものも含まれる) を明らかにするものであると決定したことを理由として、本委員会による結論に反対すると本委員会に通知した場合、中央情報局長官による当該決定に関する審査請求が大統領になされ、かつ、大統領が当該決定を棄却しない限り、当該情報の機密は維持されたと規定されていた。本規定の下では、中央情報局長官による上記の通知は、機密解除に対する事実上の拒否権のように機能したことから、中央情報局の重要機密は、機密解除がされにくい傾向にあったと言われている。

⁷¹⁾ なお、オバマ大統領が本大統領令と同日に発した施行に関する覚書において、この5.4条に関する規定が置かれ、情報保全監察局長による監察権限が強化されている。具体的には、①本大統領令5.4条に従い、機密情報を作成し、又は扱う行政機関の長は、情報保全監察局長に、本大統領令で定められた要件を実施するための当該行政機関の規則の写しを提出する義務を負うこと、②当該規則は、情報保全監察局長が、本大統領令の施行令を公表してから180日以内に制定されなければならないこと、③情報保全監察局長は、本大統領令5.4条が定める要件を実施するための行政機関による行為が、これらの行政監察を計画する上で主要な要素のひとつであることを十分に考慮しなければならないこと、④本大統領令5.4条 (d) 項に基づき指定された各行政機関の上級幹部職員は、本大統領令が定める要件を実施するためになされる当該行政機関の計画その他の行為に関する最新の情報を、情報保全監察局長に提出しなければならないこと、及び、⑤情報保全監察局長は、行政機関の実施状況につき、定期的に現状報告書を発行する義務を負うこと、と規定されている。See *Presidential Documents, Memorandum of December 29, 2009, Implementation of the Executive Order, "Classified National Security Information,"* 75 Fed.Reg. 2 (2010).

⁷²⁾ *Presidential Records Act of 1978*, 44 U.S.C. § 2201-2207 (2006).

⁷³⁾ この大統領記録法と関連する大統領令については、廣瀬淳子「大統領記録の公開 ―大統領記録法とオバマ政権の大統領記録に関する大統領令―」外国の立法240号76頁以下を参照のこと。また、大統領記録法の全訳もなされている。廣瀬淳子訳「大統領記録法」外国の立法240号

80頁以下。

⁷⁴⁾ 44 U.S.C. § 2204 (a).

⁷⁵⁾ *Id.*

⁷⁶⁾ 5 U.S.C. § 552 (2006).

⁷⁷⁾ Exec. Order No. 12667, 54 Fed.Reg. 3403 (Jan. 16, 1989).

⁷⁸⁾ Exec. Order No.13,233, 3 C.F.R. § 815 (2002), reprinted in 44 U.S.C. § 2204 (2006).

⁷⁹⁾ Exec. Order No. 13,489, 74 Fed.Reg. 4669 (Jan.26, 2009). 同大統領令の内容と全訳については、以下の文献を参照のこと。廣瀬淳子「大統領記録の公開—大統領記録法とオバマ政権の大統領記録に関する大統領令」外国の立法240号76頁以下。

⁸⁰⁾ この問題の考察は、わが国でも、内閣と地方自治体との間の情報共有や、機密保全に関する諸事項(特にセキュリティクリアランスの実施)について、参考になる。

⁸¹⁾ Exec. Order No. 13549, 75 Fed.Reg 162 (Aug. 23, 2010).

⁸²⁾ 2011年6月時点で、この国土安全保障長官による実施指令はまだ出ていない。ただし、同年4月の段階で、実施指令案は、国防長官、司法長官、国家情報官、及び、情報保全監察局長の同意を得て、最後の調整を国土安全保障長官が行っているという。See Department of Homeland Security, Implementation of the Classified National Security Information Program for State, Local, Tribal and Private Sector Entities Within the NISP (June 20, 2011).

⁸³⁾ U.S. Gen. Accountability Office, GAO-05-677, Transportation Security Administration: Clear Policies and Oversight Need for Designation of Sensitive Security Information 1 (June 2005).

⁸⁴⁾ たとえば、その名称を見ても、SBUのほかには公用限定 (For Official Use Only: FOUO) や保全機微情報 (Security Sensitive Information: SSI) と言った様々な呼び方がなされていた。その数は、107以上あり、その表示や手続にいたっては130もの方法が存在していたとされる (William J. Bosanko, Controlled Unclassified Information (CUI) Update Meeting (April, 17, 2009))。

⁸⁵⁾ この本文④の問題点については、実際に大きな事案が複数生じている。そのうちのひとつが、2009年12月に、国土安全保障省運輸保安局の2008年版の空港保安チェックポイントに関するマニュアルが、誤って入札情報の一部としてインターネットで公開されてしまった事案である。同マニュアルの中には、金属探知機、爆発物検査機などの空港におけるスクリーニング体制が記載されていたが、これらの情報は「機微保安情報 (sensitive security information)」に指定されていた。そして、これらの情報は複数のウェブサイトに転載され、自由に閲覧可能な状態となった。このため、同省は、テロリストに利する情報漏えいを引き起こしたとして、大きな批判を浴びることになった。しかし、より大きな問題は、これらの保安情報が、機密指定されていないSBU情報であったことから、複数のウェブサイトに転載された情報の削除を命じる法的根拠がなく、公開されたままになってしまったことにあった。また、情報漏えいを引き起こした責任者への処罰も、軽い罰則でしか対処しえないことが判明し、批判の対象となった。この事案については、以下の報告書を参照のこと。Office of Inspector General, Department of Homeland Security, TSA's Breach of Sensitive Security Information (Redacted), OIG-10-37 (Jan. 2010), <http://www.fas.org/sgp/othergov/dhs/breach.pdf>.

⁸⁶⁾ Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies: Guidelines and Requirements in Support of the Information Sharing Environment," Office of the Press Secretary, December 16, 2005.

⁸⁷⁾ President George W. Bush, Designation and Sharing of Controlled Unclassified

Information (CUI), Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies (May 9, 2008).

⁸⁸⁾ Presidential Documents, Memorandum of May 27, 2009, Classified Information and Controlled Unclassified Information, 74 Fed.Reg. 103 (2009).

⁸⁹⁾ See The Report and Recommendations of the Presidential Task Force on Controlled Unclassified Information (August 25, 2009).

⁹⁰⁾ See Exec. Order No. 13556, 75 Fed.Reg. 216 (Nov. 9, 2010).

⁹¹⁾ この点につき、特に情報自由法に基づく請求や判断に影響がなく、新たに不開示を認める条項を設けていないことが重要である。

⁹²⁾ Controlled Unclassified Information (CUI) Office Notice 2011-01: Initial Implementation Guidance for Executive Order 13556.

⁹³⁾ もっとも、ウィキリークスにより開示された情報は、インテリジェンス機関によるものではなかったと言われている。Bill Keller, NEW YORK TIMES MAGAZINE, Jan. 30, 2011, at 38

⁹⁴⁾ Exec. Order No. 13587, 76 Fed.Reg. 198 (Oct. 13, 2011).

⁹⁵⁾ ウィキリークス事案の発生後、大統領令13587号が出されるまでに、連邦政府は様々な対応を行っているが、本稿ではその記述を省略する。

⁹⁶⁾ United States Department of State and the Broadcasting Board of Governors Office of Inspector General, Management Review of the Office of the Historian Bureau Affairs U.S. Department of State, OIG Report No. ISP-I-09-43 (May. 2009) [hereinafter 2009 OIG Report] at 4-5.

⁹⁷⁾ *Id.* at 6.

⁹⁸⁾ 22 U.S.C. § 4351 (a) (2007).

⁹⁹⁾ *Id.* § 4351 (b).

¹⁰⁰⁾ *Id.* § 4351 (c).

¹⁰¹⁾ *Id.* § 4352 (a) (1).

¹⁰²⁾ *Id.* § 4352 (a) (2).

¹⁰³⁾ *Id.* § 4352 (b).

¹⁰⁴⁾ *Id.* § 4353 (a).

¹⁰⁵⁾ *Id.*

¹⁰⁶⁾ *Id.* § 4353 (b) (1).

¹⁰⁷⁾ *Id.* § 4353 (b) (2).

¹⁰⁸⁾ *Id.* § 4353 (b) (3).

¹⁰⁹⁾ *Id.* § 4353 (b) (4).

¹¹⁰⁾ *Id.* § 4353 (b) (5).

¹¹¹⁾ *Id.* § 4353 (b) (6).

¹¹²⁾ *Id.* § 4354 (a).

¹¹³⁾ *Id.* § 4354 (b).

¹¹⁴⁾ *Id.* § 4354 (c).

¹¹⁵⁾ *Id.* § 4354 (d).

¹¹⁶⁾ *Id.* § 4354 (e) (1).

¹¹⁷⁾ *Id.* § 4354 (e) (2).

¹¹⁸⁾ *Id.* § 4355 (a).

¹¹⁹⁾ *Id.* § 4355 (b) (1).

¹²⁰⁾ *Id.* § 4355 (b) (2).

¹²¹⁾ *Id.* § 4356 (a) (1).

¹²²⁾ *Id.* § 4356 (a) (2).

¹²³⁾ *Id.* § 4356 (a) (3) (A).

¹²⁴⁾ *Id.* § 4356 (a) (3) (B).

¹²⁵⁾ *Id.* § 4356 (b).

¹²⁶⁾ *Id.* § 4356 (c).

¹²⁷⁾ *Id.* § 4356 (d).

¹²⁸⁾ *Id.* § 4356 (e).

¹²⁹⁾ *Id.* § 4356 (f) (1).

¹³⁰⁾ *Id.* § 4356 (f) (2).

¹³¹⁾ 連邦諮問委員会法 (Federal Advisory Committee Act, Pub. L. No. 92-463, 86 Stat. 770 (1972) (codified as amended at 5 U.S.C. App. II § § 1-15 (2006))) は、連邦政府に設置される諮問委員会の客観性、透明性等を確保する目的で制定された法律で、その設立、運営、委員の選任、任期等について規定している。Steven P. Croley & William F. Funk, *The Federal Advisory Committee Act and Good Government*, 14 YALE J. ON REG. 451 (1997). また、同法の邦語文献としては、越田崇夫「連邦諮問委員会法 (翻訳・解説 アメリカの政策形成過程と政官関係)」外国の立法213号41頁以下 (2002年) を参照のこと。

¹³²⁾ 22 U.S.C. § 4356 (f) (3) (2007).

¹³³⁾ See United States Department of State and the Broadcasting Board of Governors Office of Inspector General, *Report of Inspection; The Bureau of Public Affairs*, OIG Report No. ISP-I-10-39 (Feb. 2010) [hereinafter 2010 OIG Report] at 36.

¹³⁴⁾ 2009 OIG Report at 6-7.

¹³⁵⁾ *Id.* at 1-2.

¹³⁶⁾ See *id.* at 31-32.

¹³⁷⁾ See 2010 OIG Report at 34-38.

¹³⁸⁾ Office of the Historian, U.S. Department of State, *Foreign Relations of the United States: Status of the Series*, at <http://history.state.gov/historicaldocuments/status-of-the-series> (last visited Dec.13, 2011).

¹³⁹⁾ Inspector General Act of 1978, 5 U.S.C. app. § § 1-12 (2000).

¹⁴⁰⁾ 国家安全保障会議については、吉崎知典「米国—国家安全保障会議 (NSC)」松田康博編著『NSC国家安全保障会議—危機管理・安保政策統合メカニズムの比較研究』(彩流社、2009年) 21頁を参照のこと。

¹⁴¹⁾ Executive Order 13516, 74 Fed. Reg. 210 (Oct. 28, 2009).

¹⁴²⁾ See *id.*

¹⁴³⁾ See KENNETH MICHAEL ABSHER, MICHAEL C. DESCH, ROMAN POPADIU, CONFIDENTIAL AND PRIVILEGED: THE PRESIDENT'S FOREIGN INTELLIGENCE ADVISORY BOARD LEARNING LESSONS FROM ITS PAST TO SHAPE ITS FUTURE (Homeland Security Digital Library 2008).

¹⁴⁴⁾ Executive Order 13516, 74 Fed. Reg. 210 (Oct. 28, 2009). オバマ政権は、理由は不明なもの、このインテリジェンス監察委員会委員の指名に関する公表をしていなかった。この点について、マスコミがホワイトハウスに問い合わせたものの反応がなく、国家情報官室に情報開示請求をしたものの期限までに開示されなかったことから情報開示請求訴訟を提起したところ、その1ヶ月後に情報開示がなされ、指名された3名の委員に関する履歴書が開示され

た。See Mark Rumold, *The Intelligence Oversight Board Has Members - But We Had to Sue the Government to Find Out* (Nov. 9, 2011), available at <https://www.eff.org/deeplinks/2011/11/intelligence-oversight-board-has-members-and-all-we-had-do-was-sue-federal>.

¹⁴⁵⁾ See *id.*

¹⁴⁶⁾ Information Security Oversight Office, Report to the President: 2010 (Apr. 4, 2011) [hereinafter *2010 Report*] なお、本報告書にない2009年の報告事項については、次の昨年度の報告書を参照している。Information Security Oversight Office, Report to the President: 2009 (March 31, 2010) [hereinafter *2009 Report*].

¹⁴⁷⁾ *2010 Report*, at 5.

¹⁴⁸⁾ 昨年度は、この電子媒体における原機密指定は、派生機密として扱われていた。

¹⁴⁹⁾ *2010 Report*, at 7.

¹⁵⁰⁾ *2010 Report*, at 4; *2009 Report*, at 3.

¹⁵¹⁾ オバマ大統領が出した大統領令「原機密指定権」において、エネルギー省長官は「機密」の原機密指定者になっている。エネルギー省が2年間全く機密指定を行っていないということも考えにくく、なぜこの原機密指定数の一覧に登場してこないかが不明である。エネルギー省の機密指定制度が異なるという理由によるのであれば、機密解除の表の中からも除外されるべきであるから、理由がわからない。

¹⁵²⁾ *2010 Report*, at 9.

¹⁵³⁾ See *id.* at 10.

¹⁵⁴⁾ See Guidelines for SF311 Data Collection (Jan. 10).

¹⁵⁵⁾ *2010 Report*, at 11.

¹⁵⁶⁾ *Id.* at 12.

¹⁵⁷⁾ See *id.* at 13.

¹⁵⁸⁾ *Id.* at 14.

¹⁵⁹⁾ *Id.*

¹⁶⁰⁾ *Id.* at 19.

¹⁶¹⁾ 本報告書の15頁には、この機密解除割合が55.4%と説明されているものの、計算すると(29,050,290÷53,087,345×100) 本文で記したように約54.7%であったことから、こちらの方を本文で記した。

¹⁶²⁾ *Id.* at 16-18. 「大統領への報告書 2010年」では、これら3つの機密解除に関して、自動機密解除(16頁)、システムの機密解除(17頁)、裁量的機密解除(18頁)が、別個の棒グラフで表示されている。

¹⁶³⁾ 同報告書の16頁では、自動機密解除の解除頁数の合計が24,238,273件と記載されているが、計算すると24,238,264件になるので本表ではこちら用いた。

¹⁶⁴⁾ See *2010 Report*, at 15.

¹⁶⁵⁾ 「大統領への報告書 2010年」では、主立った行政機関による受領請求件数が書かれていない。この点につき、昨年度の同報告書をみると、全請求件数7,843件のうち、国防総省(陸・海・空軍省を含む)が4,645件(行政機関の約59%)、米国国立公文書館が1,481件(約19%)、中央情報局が1,139件(約15%)となっている。これらの行政機関が受領した請求を総計すると、全体の93%に相当する。

¹⁶⁶⁾ See *2010 Report*, at 19; *2009 Report*, at 15.

¹⁶⁷⁾ See *2010 Report*, at 19. なお、「大統領への報告書 2010年」では、主立った行政機関による審査件数が書かれていない。この点につき、昨年度の同報告書をみると、全審査件数が総件

数は7,104件であり、そのうち、国防総省が3,458件、米国国立公文書館が1,305件、中央情報局が1,206件であり、これらの行政機関は、受領した請求総件数の84%を審査したとされている。

See 2009 Report, at 14.

¹⁶⁸⁾ *2010 Report*, at 19-20.

¹⁶⁹⁾ *Id.* at 20.

¹⁷⁰⁾ *Id.* at 21. ちなみに、昨年度の不服申立て件数は、186件であった。この内訳をみると、国防総省が93件（全体の50%）、中央情報局が58件（31%）、米国国立公文書館が20件（11%）、空軍が6件（3%）、国務省が5件（3%）、エネルギー省が4件（2%）であった。*2009 Report*, at 16.

¹⁷¹⁾ *2010 Report*, at 21. ちなみに、昨年度は177件（不服申立て件数の94%）であった。*See id.*

¹⁷²⁾ *See id.* ちなみに、昨年度に審査・決定された177件の内訳は、国防総省が76件、中央情報局が77件、米国国立公文書館が14件であった。*2009 Report*, at 16.

¹⁷³⁾ これは、昨年度が6,333頁あったことと比較すると、3,003頁の減少となっている。*2010 Report*, at 21-22.

¹⁷⁴⁾ *Id.* at 22.

¹⁷⁵⁾ *Id.* at 21.

¹⁷⁶⁾ *Id.* at 25.

¹⁷⁷⁾ *Id.* at 26.

¹⁷⁸⁾ *See National Archives and Records Administration, Bi-annual Report on Operations of the National Declassification Center Reporting period: January 1, 2011 – June 30, 2011.*

¹⁷⁹⁾ *See Public Interest Declassification Board, The National Declassification Center* (Apr. 22, 2010).

¹⁸⁰⁾ *2010 Report*, at 23-24.

¹⁸¹⁾ *Id.* at 23.

¹⁸²⁾ *Id.* at 24.

¹⁸³⁾ Information Security Oversight Office, 2010 Cost Report (Apr. 29, 2011).

¹⁸⁴⁾ 本文中のグラフ9から13までに含まれている日本語は、筆者が加えたものである。

¹⁸⁵⁾ *Id.* at 2.

¹⁸⁶⁾ *Id.* at 4.

¹⁸⁷⁾ *Id.* at 4.

¹⁸⁸⁾ *Id.* at 5.

¹⁸⁹⁾ *Id.* at 6.

参考文献・資料

本稿では、本文や脚注で引用したものに加え、以下の文献やHPを参照した。まず、邦語文献については、以下のとおりである。土屋大洋『情報による安全保障—ネットワーク時代のインテリジェンス・コミュニティ』（慶應義塾大学出版会、2007年）、中尾克彦「米国における安全保障情報等に関する人的保全制度—セキュリティ・クリアランス制度を中心にして（2）」警察学論集60巻4号104頁、中山俊宏「米国におけるインテリジェンスの法的基盤—行政特権と国家安全保障令を中心に」日本国際問題研究所『米国の情報体制と市民社会に関する調査』研究会報告書76頁以下（2003年）。また、英語文献については、以下のものを参照した。Richard A. Best Jr., *Intelligence Information: Need-to-Know vs. Need-to-Share*, Cong. Res. Serv. R41848 (June 6, 2011); Jennifer K. Elsea, *Protection of National Security Information*, Cong. Res. Serv. RL33502 (Dec. 26, 2006); Jennifer K. Elsea, *The Protection of Classified Information: The Legal Framework*, Cong. Res. Serv. RS21900 (Jan. 10, 2011); Sara E. Kelley, *A Selected Bibliography on "Sensitive But Unclassified" and Similarly Designated Information Held by the Federal Govt.* (June 2006), at <http://www.llrx.com/features/sbu.htm>; Anthony R. Klein, *Comment, National Security Information: It's Proper Role and Scope in a Representative Democracy*, 42 FED. COMM. L. J. 433 (1990); Kevin R. Kosar, *Classified Information Policy and Executive Order 13526*, Cong. Res. Serv. R41528 (Dec. 10, 2010); N. Cathy Marus, *History of Classification and Declassification* (July 1996), <http://www.fas.org/irp/doddir/doe/history.htm>; Mitchell J. Michalec, *The Classified Information Protection Act: Killing the Messenger or Killing the Message?*, 50 CLEV. ST. L. REV. 455 (2002 / 2003); Steven Ostrow, *Enforcing Executive Orders: Judicial Review of Agency Action under the Administrative Procedure Act*, 55 GEO. WASH. L. REV. 659 (1987); Harold C. Relyea, *Security Classified and Controlled Information: History, Status, and Emerging Management Issues*, Cong. Res. Serv. RL33494 (Mar. 8, 2007); U.S. Gen. Accountability Office, GAO-05-677, *Transportation Security Administration: Clear Policies and Oversight Need for Designation of Sensitive Security Information* (June 2005); Laura A. White, *The Need for Governmental Secrecy: Why the U.S. Government Must Be Able to Withhold Information in the Interest of National Security*, 43 VA. J. INT'L L. 1071 (2003).

また、以下のHPも参照した。Project on Government Secrecy: <http://www.fas.org/sgp>.